

RELAZIONE SULLA CONDIZIONE DELL'INFANZIA E DELL'ADOLESCENZA IN ITALIA 2008-2009



Temi e prospettive dai lavori dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza

Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per le politiche della famiglia
Ministero del lavoro, della salute e della solidarietà sociale
Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza
Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza

Istituto degli Innocenti di Firenze

RELAZIONE SULLA CONDIZIONE DELL'INFANZIA E DELL'ADOLESCENZA IN ITALIA **2008-2009**

Temi e prospettive
dai lavori dell'Osservatorio nazionale
per l'infanzia e l'adolescenza

La presente edizione della Relazione periodica sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza raccoglie in forma descrittiva e argomentativa gli scritti prodotti dai gruppi di lavoro dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza in preparazione di una nuova versione del Piano nazionale d'azione.

Le tesi e le proposte progettuali sostenute in questa Relazione sono frutto di un lavoro collettivo svolto tra rappresentanti di diverse istituzioni e organizzazioni presenti nell'Osservatorio.

Membri dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza

Giovanni Battista Ascone, Valerio Belotti, Sandra Benedetti, Cosimo Bruno, Luigi Bucci, Daniela Calzoni, Pasquale D'Andrea, Giacomo De Candia, Mario de Ioris, Giovanna De Marzo, Franca Dente, Pasquale Di Pietro, Simone Esposito, Giovanna Faenzi, Maria Speranza Favaroni, Claudio Foti, Tullio Garau, Marco Griffini, Daniela Lastri, Anna Leso, Roberta Luberti, Anna Lucchelli, Alessandra Maggi, Massimo Marconi, Liviana Marelli, Marina Marino, Roberto G. Marino, Roberto Maurizio, Raimondo Murano, Francesco Paolo Occhiogrosso, Assunta Paci, Roberta Papale, Piercarlo Pazé, Elena Pellegrini, Serenella Pesarin, Cristina Ramella Pezza, Giovanni Paolo Ramonda, Emanuela Rampelli, Stefano Ricci, Armando Rossigni, Giuseppe Rulli, Linda Laura Sabbadini, Raffaella Scalisi, Valentino Simonetti, Vincenzo Spadafora, Silvia Stefanovichj, Rossella Strippoli, Maria Teresa Tagliaventi, Raffaele Tangorra, Rita Tomassini, Alfrida Tonizzo, Germano Tosetti, Pierpaolo Triani, Clelia Valle, Maria Cristina Volta, Giovanna Zumino



RELAZIONE SULLA CONDIZIONE DELL'INFANZIA E DELL'ADOLESCENZA IN ITALIA **2008-2009**

Temi e prospettive
dai lavori dell'Osservatorio nazionale
per l'infanzia e l'adolescenza

Presidenza del consiglio dei ministri
Dipartimento per le politiche della famiglia

Ministero del lavoro, della salute e della solidarietà sociale

Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza

Centro nazionale di documentazione
e analisi per l'infanzia e l'adolescenza

**Istituto
degli Innocenti**
di Firenze

**RELAZIONE SULLA CONDIZIONE DELL'INFANZIA
E DELL'ADOLESCENZA IN ITALIA 2008-2009**

Curatore

Valerio Belotti

Scrittura e revisione redazionale

Dimitris Argiropoulos, Laura Baldassarre, Daniela Calzoni, Adriana Ciampa, Maddalena Colombo, Lucia Dallai, Franca Dente, Claudio Foti, Marianna Giordano, Angelo Mari, Roberto G. Marino, Roberto Maurizio, Salvatore Mè, Francesco Paolo Occhiogrosso, Piercarlo Pazè, Luciana Quattrociochi, Stefano Ricci, Armando Rossini, Giuseppe Rulli, Raffaella Scalisi, Maria Teresa Tagliaventi, Raffaele Tangorra, Pierpaolo Triani

Hanno collaborato ai lavori dell'Osservatorio e alla predisposizione della Relazione biennale

Adriana Ciampa, Angelo Mari

Attività di supporto alle attività dell'Osservatorio

Maura Campagnano, Mara Cardona, Alessandra Forlenza, Concetta La Placa

L'individuazione, la raccolta e la preparazione della documentazione necessaria ai lavori dei gruppi dell'Osservatorio, nonché la partecipazione ai lavori degli stessi sono state assicurate da

Erika Bernacchi, Donata Bianchi, Valentina Ferrucci, Enrico Moretti, Joseph Moyersoén, Eleonora Nesi, Maurizio Parente, Emanuele Pellicanò, Paolina Pistacchi, Riccardo Poli, Raffaella Pregliasco, Valentina Rossi

Selezione dei dati statistici

Enrico Moretti, Roberto Ricciotti, Marco Zelano

Ricerca documentazione bibliografica e giuridica

Antonella Schena (coordinamento), Anna Maria Maccelli, Rita Massacesi, Francesca Foscarini, Cristina Ruiz, Tessa Onida, Ilaria Miele

Segreteria tecnica e supporto raccolta materiali

Maria Bortolotto

Coordinamento editoriale

Anna Buia

Progetto grafico e copertina

Cristina Caccavale

Impaginazione

Silvia Pacchiarini

Realizzazione editoriale

Paola Senesi, con la collaborazione di Marilena Mele

Sommario

Una riflessione introduttiva: il bambino e il suo ascolto tra protagonismo e protezione
di Francesco Paolo Occhiogrosso

VII

RELAZIONE SULLA CONDIZIONE DELL'INFANZIA E DELL'ADOLESCENZA IN ITALIA 2008-2009

FAVORIRE LA PARTECIPAZIONE SOCIALE E NEGLI AMBITI DELLA VITA QUOTIDIANA

- | | |
|--|----|
| 1. Il fenomeno | 3 |
| 2. Le risorse e i servizi: ricognizione e modalità di intervento | 9 |
| 3. Le idee: approcci culturali e letture della situazione | 24 |

PROMUOVERE I RAPPORTI TRA LE GENERAZIONI

- | | |
|--|----|
| 1. Il fenomeno | 31 |
| 2. Le idee: il "patto" tra le generazioni come prospettiva culturale | 35 |
| 3. Il patto intergenerazionale come modalità di intervento | 40 |
| 4. Le questioni emergenti: criticità e prospettive | 49 |

INVESTIRE SU SPECIFICI INTERVENTI PER I BAMBINI ROM, SINTI E CAMINANTI

- | | |
|--|----|
| 1. Introduzione | 55 |
| 2. La difficile tutela dei bambini e degli adolescenti | 56 |
| 3. Le questioni emergenti nei percorsi inclusivi | 61 |

ACCOMPAGNARE IL PERCORSO VERSO UNA SOCIETÀ INTERCULTURALE

- | | |
|--|----|
| 1. I bambini e i ragazzi stranieri in Italia: consistenza e distribuzione del fenomeno | 69 |
| 2. La partecipazione scolastica e formativa | 71 |
| 3. I minori stranieri non accompagnati | 80 |
| 4. I figli di coppie miste | 83 |
| 5. Percorsi di devianza | 85 |
| 6. Le questioni emergenti | 87 |
| 7. Le risorse in campo e le risposte | 92 |

CONTRASTARE L'ESCLUSIONE SOCIALE E LA POVERTÀ

- | | |
|---|-----|
| 1. Il fenomeno | 97 |
| 2. Recenti misure per il contrasto all'esclusione e alla povertà minorile | 103 |
| 3. Per un nuovo impegno contro l'esclusione sociale e la povertà minorile | 109 |

SVILUPPARE IL SISTEMA DELLE TUTELE E DELLE GARANZIE DEI DIRITTI	113
1. La necessità di una riformulazione generale delle politiche di tutela	113
2. La protezione e la tutela giudiziaria	117
3. L'esigenza di costituire un organo di garanzia	126
4. Alcune questioni da affrontare	129
 INCREMENTARE IL PROCESSO DI SVILUPPO DI UNA RETE DI SERVIZI INTEGRATI	 131
1. Il fenomeno	131
2. Le risorse e i servizi: ricognizione e modelli di intervento	133
3. Le idee: approcci culturali e letture della situazione	136
4. Le questioni emergenti: criticità e prospettive	138
 Bibliografia	 157

Una riflessione introduttiva: il bambino e il suo ascolto tra protagonismo e protezione

*di Francesco Paolo Occhiogrosso**

1. Le linee di tendenza emergenti

Questa Relazione sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, predisposta secondo l'art. 2, c. 5, della L. 451/1997, si basa sul lavoro svolto per circa due anni, dall'ottobre 2007 al settembre 2009, dall'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza. Si tratta di sette contributi curati da altrettanti gruppi di lavoro costituiti all'interno dell'Osservatorio che sono alla base della formulazione del nuovo Piano nazionale di intervento per la tutela e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva.

In questa introduzione si intende svolgere solo brevi riflessioni di fondo che, partendo da alcuni spunti offerti dai diversi contributi, consentono di cogliere alcune significative linee di tendenza che interessano oggi il mondo dell'infanzia e dell'adolescenza e sugli orientamenti che ispirano la nuova cultura dell'infanzia. Essa va qui intesa come la riflessione collettiva specializzata svolta dal mondo degli adulti (studiosi, giuristi, operatori, esperti dell'intervento interdisciplinare) tesa a proporre per il bambino un ruolo di persona, di soggetto e non di mera risorsa; una riflessione diretta a percepirne le esigenze per dare le risposte adeguate alle sue domande spesso non verbalizzate; ad accompagnarne la crescita e la costruzione della personalità secondo principi non adultocentrici. In questa nuova cultura rientra anche la normativa che da questi orientamenti è derivata.

È necessario partire dai temi che l'Osservatorio ha studiato per analizzare gli elementi più utili ai fini del discorso proposto, guardandoli non dal punto di vista del loro contenuto, ma da quello del ruolo che i bambini e i ragazzi vi assumono. I temi trattati dai gruppi dell'Osservatorio riguardano il diritto dei bambini alla partecipazione sociale e alla vita quotidiana; la promozione dei rapporti tra generazioni; il contrasto della povertà; i minori verso una società interculturale; la condizione di rom, sinti e caminanti; lo sviluppo e l'adeguamento del sistema delle tutele e delle garanzie dei diritti; il processo di crescita della rete dei servizi integrati.

Il quesito che ci si pone già a una prima lettura dei temi riguarda il modo secondo cui si va modificando la condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia.

Non si tratta tanto di individuare i temi più rilevanti e le problematiche più ricorrenti, quanto di cogliere l'atteggiamento complessivo che, sulla base delle convenzioni internazionali e della legislazione nazionale, la cultura dell'infanzia sta gradualmente assumendo nella gestione delle relative problematiche e sul ruolo di volta in volta attribuito al minore.

Non c'è dubbio che debbano essere individuate in merito non una sola, ma almeno due linee di tendenza. Accanto alla visione tradizionale del bambino e del ragazzo come soggetti bisognosi di protezione, se n'è andata affermando nel tempo un'altra che li propone

* Presidente del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

come soggetti protagonisti e soggetti di diritti in ogni ambito, da quello familiare a quello scolastico e sociale.

Questa linea di tendenza appare più evidente quando si affrontano i temi della partecipazione sociale e del patto intergenerazionale. Questa nuova prospettiva di analisi si affianca a quella più usuale centrata sulla protezione di cui va valorizzata l'enfasi sul principio di non discriminazione, da tenere sempre presente accanto al principio generale del migliore interesse del minore.

Su questi principi si snodano nella presente Relazione i contributi che si occupano dei temi del contrasto alla povertà, dei bambini e dei ragazzi stranieri, dei gruppi minoritari come quelli delle popolazioni romani. Principii che comunque valgono per l'analisi delle problematiche relative alle attuali modalità di realizzazione del sistema delle tutele e delle garanzie dei diritti e della rete dei servizi integrati. Se infatti tali sistemi non sono organizzati in modo da rispondere in modo efficace alle esigenze di protezione contro la discriminazione attuata a danno di minori soprattutto nei contesti detti, non potranno attuarsi risposte tempestive ed efficaci per i minori in difficoltà. È imperativa quindi l'esigenza di procedere a una rilettura delle discipline che tali sistemi contengono e riformarli in modo da realizzare i fini proposti. In questa prospettiva si collocano gli ultimi due studi offerti dai lavori dei gruppi dell'Osservatorio, dedicati rispettivamente al sistema di tutele dei diritti e alla rete dei servizi integrati.

Accenniamo quindi ai principali contenuti di questi contributi per individuare le linee di tendenza sopra indicate.

Il diritto alla partecipazione sociale

La partecipazione del bambino alla vita sociale in ogni ambito di suo interesse è un diritto affermato dalla Convenzione ONU del 1989 (artt. 12, 17, 29) e dalla Carta europea sulla partecipazione dei giovani alla vita locale e regionale adottata il 21 maggio 2003 dal Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa¹. Si tratta di un elemento costitutivo della democrazia, che promuove il ruolo attivo dei ragazzi negli ambiti di loro interesse.

Il tema della partecipazione, poco approfondito in riferimento alla sfera familiare, è invece oggetto di riflessioni in relazione al mondo della scuola (vedi per esempio lo *Statuto delle studentesse e degli studenti della scuola secondaria*). Un'altra esperienza di rilievo, inoltre, è quella della partecipazione ai gruppi dei pari, nel cui ambito vale la pena menzionare i progetti che rientrano nel cosiddetto "lavoro di strada"; le attività delle associazioni di volontariato, in cui si rileva una prevalenza numerica delle adolescenti rispetto a quella dei loro coetanei maschi, oltre a una presenza consistente di bambini tra i 6 e i 10 anni; le iniziative delle comunità locali per dar vita alla rete delle città dei bambini e ad altre esperienze analoghe come i consigli comunali dei ragazzi.

Allo stato attuale, probabilmente, tali consigli rappresentano lo spazio più significativo teso ad affermare il minore come protagonista: uno spazio che certamente necessita di un'ulteriore crescita.

È doveroso aggiungere che la dimensione partecipativa si incontra anche altrove e, in particolare, in ambito giudiziario, con l'istituto dell'ascolto del minore, su cui ci soffermeremo più avanti.

¹ Consiglio d'Europa. Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa, *Revised European Charter on the Participation of Young People in Local and Regional Life. Charter without the status of a convention Adopted by the Congress of Local and Regional Authorities of Europe (10th session – 21 May 2003 – Appendix to the Recommendation 128)*.

La promozione dei rapporti tra generazioni

L'esigenza di un patto nasce dalla segnalazione di una situazione contraddittoria che interessa attualmente il rapporto tra generazioni: da un lato il distacco e la mancanza di comunicazione; il non riconoscimento, il non ascolto reciproco; dall'altro una contiguità, dovuta all'affermazione di nuovi modelli e modalità di relazioni familiari (si pensi ai tempi di permanenza in casa dei giovani-adulti, ai genitori-amici, al nuovo ruolo di cura svolto dai nonni), che rende più difficile la separazione tra generazioni. La solidarietà tra le generazioni è uno strumento per superare una situazione così controversa ed è interessante la prospettiva di pervenire a un *patto* inteso in modo assolutamente paritario, in cui la generazione dei ragazzi e dei giovani si pone come protagonista nella ricerca e nella realizzazione di nuove sintonie con quella degli adulti.

Non a caso si registra un'identità delle ragioni che inducono al patto entrambe le generazioni: sia quelle valoriali (integrità della persona, dignità umana, uguaglianza, tolleranza, diritti umani, cittadinanza europea e universale, principio di legalità), sia quelle sociopedagogiche, che nascono dall'analisi dei legami sociali (isolamento della famiglia, frammentazione dei legami sociali).

Il patto – in sostanza – si deve costruire su valori condivisi, cioè universali e riconoscibili, con l'auspicio di giungere alla redazione di un manifesto tratto dalla collaborazione tra mondo adulto e giovanile, conferma dell'affermazione di un nuovo spazio per il protagonismo dei bambini e dei ragazzi.

La povertà e l'esclusione sociale

È questo uno dei cardini su cui si fonda il persistere della linea di tendenza tradizionale tesa ad assicurare ai bambini in stato di povertà la titolarità di un diritto alla protezione.

Si è rilevato, infatti, che la povertà costituisce la causa maggiore di discriminazione di bambini e adolescenti. Contrastarla significa assicurare maggiori opportunità di esercizio di tali diritti ai minori. Uno studio promosso dalla Commissione europea (Unione europea. Social protection committee, 2008) ha rilevato che nei 27 Paesi dell'Unione vi sono 19 milioni di bambini a rischio di povertà e ciò pare interessare una quota significativa di bambini italiani, perlopiù residenti nel nostro Mezzogiorno. Una situazione accompagnata da un ruolo della scuola che, a differenza di quanto avviene in altri Paesi, non riesce a essere motore significativo di contrasto del destino sociale dei minori più deboli e poveri. Eliminare queste cause di discriminazione ed esclusione deve essere il primo obiettivo per chi voglia davvero assicurare idonea protezione ai bambini e ai ragazzi in stato di povertà.

I bambini figli di stranieri

Le condizioni dei bambini e dei ragazzi stranieri presenti nel nostro Paese sono in continua evoluzione; molti di loro sono nati in Italia, si sentono e sono sostanzialmente italiani, ma la loro integrazione talora è ostacolata dal crearsi di situazioni di ostilità o disapprovazione sia a scuola, dove viene sottovalutata la loro italianità e fatta pesare la loro origine, sia in famiglia, per il rifiuto di un'italianità che i ragazzi sentono di avere. Le problematiche di riconoscimento della diversità e dell'integrazione assumono particolare rilevanza per i minori stranieri non accompagnati, un fenomeno che pare interessare in particolar modo l'Italia. Occorre una cultura nuova nella legge, tale da porre in primo piano la caratteristica di minorenni rispetto

a quella di straniero, affrontando i temi dell'accesso ai percorsi d'istruzione e formazione.

Promuovere i diritti, e in particolare quello alla salute, sostenendo la famiglia e attuando per la scuola i principi indicati dall'Osservatorio nazionale per l'integrazione degli alunni stranieri e l'educazione interculturale nel documento *La via italiana per la scuola interculturale e l'integrazione degli alunni stranieri* del 2007 è un'importante prospettiva a cui puntare (Italia. Ministero della pubblica istruzione, 2007b).

Un contributo efficace per realizzare un tale programma può anche venire dalla nomina di tutori volontari, cioè di persone motivate ed esperte nella cultura dell'infanzia specialmente con riferimento ai minori stranieri non accompagnati, ma anche a coloro che entrano nel circuito penale.

I bambini rom, sinti e caminanti

Occuparsi di queste minoranze è una priorità etica, politica, sociale ed economica, poiché si tratta di vittime di discriminazione spesso percepite come autori di reati che attentano alla sicurezza dei cittadini. Inoltre, queste etnie non sono tutelate dalla L. 422/1999 sulle minoranze linguistiche, perché non ancorate a un territorio, come tale legge esige. I bambini appartenenti a queste comunità vedono spesso violati i propri diritti a causa delle condizioni di vita nei campi nomadi, in cui è alta la mortalità infantile, sono diffuse le malattie da freddo, la malnutrizione e la scarsa igiene. È doveroso promuovere il loro diritto all'istruzione, alla salute, all'identità, alla residenza e alla cittadinanza.

L'intervento giudiziario per questi minori è poco efficace in sede civile perché occorrono interventi sociali radicali per modificare le loro condizioni di vita; in sede penale, poiché spesso i minori sono costretti a compiere reati dagli adulti, l'obiettivo deve essere perseguire questi ultimi.

Il sistema delle tutele e delle garanzie dei diritti

In questo ambito va richiamata con forza l'esigenza di promuovere un sistema dei servizi, giudiziari e non, centrato sulla cultura e sulla pratica della mediazione che faccia proprio l'ascolto del minore e la sua valorizzazione come soggetto. In quest'ottica si rende indispensabile un impegno generale di riordino delle normative riguardanti i minori, che superi la frammentarietà e la disorganicità oggi esistenti, a favore della preparazione di un testo unico delle leggi sull'infanzia e l'adolescenza.

Carenze di rilievo derivano inoltre da un sistema di giustizia inadeguato perché frammentato e suddiviso fra troppi giudici, spesso non specializzati, mentre per essere efficace esso deve divenire accessibile, capace di ascolto, in grado di realizzarsi in sinergia con servizi sociali e di mediazione rapidi.

Inoltre si riscontrano varie inadeguatezze in singoli settori giudiziari: nelle procedure civili e amministrative, nel sistema penale e nel procedimento penale minorili, nell'ordinamento penitenziario minorile. Carenze nella tutela amministrativa sono quelle che evidenziano i ritardi nella crescita della cultura dell'infanzia e hanno indotto a proporre l'istituzione del garante nazionale e dei garanti regionali dell'infanzia.

La rete dei servizi integrati

Muoversi seguendo la logica del lavoro di rete per i servizi sociali significa completare il quadro delle risposte necessarie ad assicurare la piena tutela dei minori esclusi. Il la-

voro di rete, che nell'ultimo decennio ha acquistato sempre maggiore importanza, deve essere posto al centro del tema dell'integrazione dei servizi.

Tra i punti fondamentali da tenere presente quello più significativo riguarda i livelli essenziali delle prestazioni per garantire appunto prestazioni simili a tutti. Oltre che a quello della tutela dei minori, i livelli essenziali vanno estesi ad altri settori tra cui l'istruzione e l'assistenza sociale. Per i minori va assicurato il diritto alla famiglia e a tal fine la presenza di una serie di servizi primari (consultorio, servizio sociale professionale, servizio di pronto intervento e servizio di mediazione familiare). Una specifica attenzione deve essere riservata ai servizi per la fragilità, la cui realizzazione è essenziale per contrastare in modo efficace la discriminazione dell'infanzia soprattutto in tema di povertà, integrazione interculturale, minori zingari.

2. La compresenza delle esigenze di protezione e di partecipazione

L'analisi delle situazioni studiate evidenzia che non vi è una rigida separazione tra le aree culturali descritte in quanto quella che guarda al minore come protagonista dell'affermazione dei suoi diritti (partecipazione e patto intergenerazionale) prospetta anche una serie di istanze di protezione.

In tema di partecipazione si è sottolineata l'esigenza di trovare un bilanciamento tra diritto degli adolescenti alla partecipazione e diritto alla protezione e si è rivolto l'invito a prestare particolare attenzione ai gruppi più vulnerabili (disabili, vittime di esclusione sociale) e a promuovere il loro coinvolgimento. Lo stesso accade in tema di patto intergenerazionale.

D'altro canto, è agevole riscontrare che anche negli altri temi esaminati si evidenziano non poche dimensioni che comportano per il soggetto minorenne il ruolo di protagonista.

Il diritto alla protezione e le nuove forme della sua realizzazione

Per cogliere fino in fondo il rapporto tra protezione e partecipazione, deve essere brevemente approfondito il concetto di diritto del minore alla protezione inquadrato nel principio di non discriminazione.

Il diritto alla protezione non deve essere inteso come l'ampio spazio nel quale l'atteggiamento del minore destinatario dell'intervento è meramente passivo: anche in questa area l'attività da svolgere deve tener conto delle peculiarità del minore e commisurare l'azione alla sua persona. Non si deve ignorare anche qui la regola affermata in ambito familiare dal combinato disposto degli artt. 147 e 261 cc che impongono ai genitori l'obbligo di mantenere, istruire ed educare la prole, tenendo conto delle capacità, dell'inclinazione naturale e delle aspirazioni dei figli.

La prospettiva così delineata in ambito privatistico non può essere ignorata anche nell'area degli interventi sociali: sicché anche tali interventi non possono essere anonimi e impersonali, ma vanno realizzati sulla base della capacità, dell'inclinazione e delle aspirazioni dei figli. Perciò l'applicazione del principio di non discriminazione, individuato secondo i canoni esposti, riguarderà certo i temi già indicati che toccano alcune specifiche condizioni dell'infanzia (la povertà, i minori nella società interculturale, i minori romani), ma ha anche carattere generale e deve tendere costantemente a rimuovere gli ostacoli alla libera espressione delle bambine, dei bambini e degli adolescenti e a realizzare il pieno sviluppo delle loro potenzialità.

In sostanza, il diritto alla protezione si propone come una costante sollecitazione verso la promozione dell'autonomia del minore. In tal senso ci sono esperienze che vanno ricordate come, ad esempio, la realizzazione di nuove e qualificate modalità di intervento sociale, come avviene in Veneto con l'esperienza dei tutori volontari promossa dal Garante regionale dell'infanzia, l'esperienza dell'adozione mite in Puglia e il nuovo modello d'intervento privilegiato a Genova in tema di separazione e divorzi. Esperienze che contribuiscono a *delineare il lento emergere dal basso di un nuovo diritto minorile e familiare* formalmente identico a quello precedente, ma pervaso di una nuova dimensione culturale che lo trasforma profondamente nei contenuti.

In questo processo di cambiamento assume particolare importanza l'individuazione di spazi nei quali la protezione assicurata al minore si trasforma in un suo vero e proprio protagonismo come avviene in alcuni ambiti del procedimento giudiziario minorile sia civile che penale. E su questo vale la pena soffermarsi.

Il riconoscimento di forme di protagonismo nel processo minorile

Pur rientrando il processo minorile nell'ambito dello spazio proprio del sistema delle tutele e delle garanzie dei diritti e pur essendo collocato quindi nell'area ascrivibile agli interventi diretti ad assicurare al minore il diritto alla protezione, è tuttavia da rilevare che al minore coinvolto nel processo sia civile che penale vengono riconosciuti molteplici spazi di autonomia.

Il minore infatti può essere: protagonista del processo penale, se gli sono addebitati comportamenti integranti gli estremi di un reato; testimone di fatti per i quali è indispensabile sentire la sua versione, sia in campo civile che penale; destinatario diretto o indiretto di accertamenti sulla sua personalità, quando viene esaminato un caso di vita che lo riguarda profondamente.

Va ricordato che in tutti questi casi, per un minore che comincia a sentirsi parte del contesto sociale in cui vive, diventa di fondamentale importanza dargli spazio e considerazione, avvicinarsi a lui con delicatezza, tenendo conto della sua psicologia e della sua personalità, al fine di evitare che la realtà giudiziaria sia percepita come violenta e autoritaria.

Sono tre gli spazi di intervento riconosciuti al minore in ambito processuale.

Il minore coinvolto in un processo penale ne diventa protagonista se ha compiuto il quattordicesimo anno perché l'imputabilità minorile è esclusa per legge (art. 97 cp) prima del compimento di tale età. Egli ha diritto di difendersi e, quindi, di nominare un proprio difensore. Va aggiunto che il principale mezzo giuridico utilizzato a tal fine è l'interrogatorio, che tende all'accertamento della verità, consentendo al minore imputato di esporre le sue ragioni. Peraltro esso si riferisce a una serie di atti compiuti a fine di investigazione, contestazione dei fatti e altro da parte della polizia giudiziaria, del PM e dal GIP; ma per l'imputato minorenni ha anche finalità ulteriori, che vanno dal non pregiudicare il percorso educativo in atto, ad attivare interventi e supporti educativi, se se ne ravvisa la necessità. È dunque una comunicazione più ampia, diretta non soltanto all'accertamento dei fatti ma anche a indagare nel vissuto del minore, a capire quali siano le sue inclinazioni e aspettative, al fine di incidere positivamente sul suo percorso educativo. A conclusione del procedimento compete al giudice illustrare al minorenne imputato il significato delle attività processuali e il contenuto e le ragioni anche etico-sociali delle decisioni. Quando invece il minore ultraquattordicenne è persona offesa, gli viene riconosciuto il diritto di proporre querela, diritto peraltro che viene riconosciuto anche al genitore, nonostante ogni declinazione di volontà contraria del minore (art. 120 cp).

Il secondo spazio di protagonismo è relativo alle situazioni in cui il minore è testimone sia nell'ambito di processi civili che penali in relazione a fatti di cui egli è informato. Va rilevato che non esiste un'età minima al di sotto della quale il minore non può essere sentito, salva ovviamente la valutazione dell'attendibilità delle sue dichiarazioni. Incide significativamente a questo proposito, in ambito penale, la particolare condizione del soggetto minorenne e l'esigenza che l'audizione assuma in casi particolari caratteristiche diversificate. Si parla di "audizione protetta" con riferimento alla testimonianza che può essere resa dal testimone infrasedicenne, vittima di reati sessuali. Questa audizione può avvenire in un luogo protetto diverso dal tribunale oppure presso strutture specializzate di assistenza oppure presso l'abitazione del minore. Inoltre la struttura specializzata deve essere munita di specchio unidirezionale, impianto di registrazione e di citofono interno che permettano alle parti (giudice, pubblico ministero, difensori) situati in una stanza adiacente di intervenire sullo svolgimento dell'atto, comunicando attraverso il citofono eventuali domande che il perito (o consulente del PM) comunicherà al minore in un linguaggio comprensibile e adeguato all'età. Vengono in tal modo conciliate le esigenze di tutelare il diritto di protezione del minore come soggetto in età evolutiva con le garanzie di difesa dell'imputato, per lo più maggiorenne. Inoltre, istituzionalizzando le modalità di audizione a misura di ragazzo, si tende anche ad affermarne in qualche misura il suo ruolo di protagonista. Nulla invece è previsto per le dichiarazioni del minorenne sentito come testimone nel procedimento civile, se non la previsione che egli se non ha compiuto il quattordicesimo anno di età non è chiamato a pronunciare la dichiarazione di assunzione di responsabilità.

Infine, il terzo spazio va creato nelle situazioni in cui il minore è coinvolto in un procedimento civile che comunque lo riguarda; in questo caso si propone il discorso del suo ascolto, nel quale ci soffermiamo nel paragrafo successivo.

Merita tuttavia di essere ricordata sin da questo momento la decisione assunta dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 1/2002, nella quale al minore viene attribuita la qualità di parte nei procedimenti riguardanti l'ablazione e la limitazione della potestà genitoriale. Dice testualmente la Corte che tale disposizione: «ormai entrata nell'ordinamento, è idonea – ove necessario – la disciplina dell'art. 336, c. 2, cc, nel senso di configurare il minore come "parte" del procedimento, con la necessità del contraddittorio nei suoi confronti, se del caso previa nomina di un curatore speciale ai sensi dell'art. 78 cpc. Ed è ancora una volta rilevante il richiamo alla legge n. 149 del 2001, dalla quale chiaramente si evince l'attribuzione al minore (nonché ai genitori) della qualità di parte, con tutte le conseguenti implicazioni».

3. L'importanza del diritto all'ascolto

Nonostante non si siano ancora affermati ampi spazi di applicazione, si sta ormai delineando nelle pratiche un utilizzo appropriato e rispettoso dell'ascolto del minore. Una dimensione nella quale il rapporto parentale si integra con la specializzazione dei servizi consentendo di far giungere all'interno del procedimento civile il punto di vista del minore. E si integra altresì con la specializzazione del giudice, che potrebbe consentire il superamento di dualismi di procedure e iter giudiziari che l'attuale distinzione tra tribunali per i minorenni e tribunali ordinari determina. Il tribunale per la famiglia si va quindi ponendo come un traguardo indispensabile, insieme alla presenza di servizi territoriali specialistici, perché all'infanzia e all'adolescenza venga riconosciuta quella priorità sancita dal diritto convenzionale, ma non ancora affermata nella realtà dei tribunali.

Peraltro in questa sede, ai fini del discorso che si sta svolgendo a proposito del riconoscimento del minore come soggetto di diritto – come persona alla quale in tal modo si dà voce, mentre fino a qualche anno fa era tra coloro che non hanno voce –, va sottolineato l'affermarsi sempre più accentuato del diritto del minore all'ascolto, la sua centralità.

Si tratta di un ruolo centrale perché, pur nascendo nell'ambito degli interventi di protezione e tutela, tende a proporre il bambino e l'adolescente come protagonista dell'azione. Qui peraltro la distinzione tra protezione e protagonismo non è lasciata al caso, ma trova una specifica disciplina che li distingue nella previsione normativa di uno specifico istituto, quello della capacità di discernimento che costituisce il crinale che distingue i minorenni per i quali è affermato il diritto a essere ascoltati e a ottenere che la loro opinione incida sulla decisione processuale e quelli di cui si verifica l'incapacità di discernimento, che comporta l'esclusione per loro del diritto all'ascolto. L'istituto dell'ascolto del minore diventa quindi il punto di convergenza delle linee evolutive della condizione dell'infanzia sopra esposte e crea un modello unitario di collegamento, nel quale trovano una sintesi efficace l'istanza di protagonismo e quella di protezione del minore. Un modello che potrà in futuro estendersi anche ad altri contesti.

Tale convergenza si attua con la previsione della disciplina relativa al concetto di capacità di discernimento, il cui accertamento è essenziale per dare luogo al diritto all'ascolto e la cui mancanza è la base per realizzare in via esclusiva quel diritto di protezione del minore che abbiamo esaminato in precedenza. D'altra parte, essa si attua anche nei modi in cui questo diritto viene rispettato. Se talora, infatti, esso è assoluto (nel senso che non sono previste normativamente sue limitazioni) – come avviene a proposito del diritto del minore alla partecipazione sociale –, in altri casi è subordinato alla presenza di importanti presupposti: l'adeguata informazione sui fatti su cui verterà l'ascolto e la conoscenza degli effetti che le sue dichiarazioni avranno sulla decisione che sarà pronunciata.

È quindi necessario soffermarsi diffusamente sull'istituto dell'ascolto, facendo riferimento alla sua legislazione (che è la più ampia e puntuale rispetto a quella di ogni altro istituto) e al modo in cui si è venuta creando sulla base del diritto convenzionale e di quello italiano, della giurisprudenza e di alcune prassi operative.

La legislazione in tema di ascolto

Le convenzioni internazionali

Negli ultimi anni l'ascolto del minore ha acquistato sempre più la dignità giuridica di diritto soggettivo del bambino. Ma ciò è avvenuto più grazie alle leggi di ratifica delle convenzioni internazionali in materia che non per effetto della legislazione nazionale vera e propria.

Quattro sono state le principali convenzioni che hanno consentito all'ascolto di acquisire tale dignità.

Le Regole minime per l'amministrazione della giustizia minorile (cosiddette Regole di Pechino) approvate a New York il 29 novembre 1989, riconoscono al minore presunto autore di reato il diritto di partecipare al processo e di esprimersi liberamente.

La Convenzione ONU sui diritti del fanciullo del 1989 con l'art. 12 introduce in modo innovativo la conciliazione tra l'esigenza di protezione e quella di promozione dei diritti del fanciullo. Nel riconoscere il diritto di ascolto, si prende atto che il fanciullo non è solo una persona debole, meritevole di una protezione generica derivante dall'alto, ma anche componente di una comunità capace di accoglierlo come cittadino in formazione. L'ascolto, allora, nella sua componente attiva e passiva, mira a rendere il minore soggetto di diritti a pieno titolo.

La Convenzione de L'Aja del 29 maggio 1993 per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, ratificata dall'Italia con legge 31 dicembre 1998, n. 476, prevede che il minore da adottare nel suo Paese d'origine, tenuto conto della sua età e maturità, sia stato assistito mediante una consulenza e informato delle conseguenze dell'adozione e del suo consenso a essa; che il suo consenso sia stato liberamente dato e che i desideri e le opinioni del minore siano stati presi in debita considerazione (art. 4, lett. d); che sia consultato quando, successivamente al suo trasferimento nello Stato di accoglienza, la permanenza nella famiglia che lo ha accolto non sia più conforme al suo interesse (art. 21, c. 2). Il nostro ordinamento ha dato attuazione alla Convenzione de L'Aja con la legge di ratifica n. 476/1998 e con le modifiche alla L. 184/1983 sull'adozione e sull'affidamento.

La Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei minori del 25 gennaio 1996 in un'ottica di complementarità, non crea nuovi diritti sostanziali, rispetto a quelli previsti dalla Convenzione sui diritti dell'infanzia, ma ne facilita l'esercizio, mediante l'attribuzione al minore, che secondo l'ordinamento interno abbia capacità di discernimento, di diritti processuali, da esercitarsi personalmente o mediante altre persone, con finalità più di "promozione" che di protezione di tali diritti. Tutto ciò attraverso il riconoscimento del diritto del bambino e dell'adolescente a essere ascoltato e informato in relazione alle questioni giudiziarie che lo riguardano, nonché attraverso la possibilità di chiedere la designazione di un rappresentante speciale nelle ipotesi di conflitto di interessi con i detentori delle responsabilità parentali, per giungere, in una prospettiva futura, a essere assistito in giudizio, a potere nominare un rappresentante al di là delle ipotesi di conflitto di interessi e a essere riconosciuto in qualità di parte processuale (artt. 3 e 6). Il nostro ordinamento ha ratificato la Convenzione europea con la legge 20 marzo 2003, n. 77, ma per il momento essa ha applicazione molto limitata in quanto sono stati scelti, come campi di applicazione della Convenzione, solo tre sub-procedimenti di scarso rilievo, lasciando fuori per ora quelli di adozione, di separazione coniugale e divorzio, delle tutele, di controllo sull'esercizio della potestà genitoriale.

La legislazione italiana

Per quanto riguarda la legislazione italiana, non c'è dubbio che si tratta di una normativa frammentaria e disorganica, nell'ambito della quale si coglie – sia pure in modo indiretto – l'esistenza di un inderogabile dovere di ascolto per i genitori, desumibile dall'art. 147 cc e derivante dall'art. 30 della Costituzione, in attuazione del principio che lo svolgimento del compito educativo comporta il saper ascoltare il figlio, tenendo conto delle sue capacità, inclinazioni naturali e aspirazioni.

Se anche molte norme prevedono non solo l'ascolto, ma il consenso del minore con riferimento a vari istituti, va tuttavia ribadito che due sole norme fanno riferimento in modo specifico al tema dell'ascolto: l'art. 10, c. 5, L. 149/2001, relativa al procedimento di adottabilità, per la quale il tribunale, prima di confermare, modificare o revocare i provvedimenti monocratici assunti d'urgenza, deve sentire il minore che ha compiuto i 12 anni e anche quello di età inferiore in considerazione della sua capacità di discernimento, e l'art. 155 *sexties* cc in tema di affidamento condiviso, che ribadisce il principio dell'ascolto del minore ultradodicescimo o anche di età inferiore se capace di discernimento.

In conclusione

Da quanto si è esposto si può pervenire alla conclusione che, se anche la legislazione internazionale ha influito sulla nostra legislazione, tuttavia l'applicazione del principio

dell'ascolto è tuttora lenta e parziale per la mancanza di una consapevolezza culturale unanime che causa resistenza soprattutto nella pratica giudiziaria. Non c'è però dubbio che essa stia crescendo a livello nazionale. Ciò vuol dire che, se anche la legislazione italiana non introduce quello dell'ascolto del minore come principio generale, avendone limitato il riferimento alle sole disposizioni suddette, tuttavia la ratifica della legislazione convenzionale in materia – e soprattutto dell'art. 12 della Convenzione ONU – sta divenendo un efficace strumento di affermazione dei principi che essa sostiene. Si può dunque ritenere che l'ascolto abbia assunto carattere generale e debba essere applicato in Italia in tutti i procedimenti giudiziari e amministrativi che coinvolgono minori.

Ciò non toglie che l'introduzione normativa di una disposizione di carattere generale in materia comporterebbe il superamento definitivo di ogni ulteriore dubbio.

4. L'ascolto del minore: i suoi presupposti

L'esame della normativa (soprattutto di quella internazionale) consente, come già accennato, di affermare che il diritto del minore all'ascolto non può svolgersi *sic et simpliciter*, che non trova applicazione senza limiti, ma esige la presenza di due presupposti. Il primo è l'accertamento che il minore da ascoltare abbia capacità di discernimento; il secondo riguarda il suo diritto all'informazione in ordine ai fatti sui quali verterà l'ascolto.

Esaminiamo qui di seguito questi due profili, accennando anzitutto al requisito della capacità di discernimento.

La capacità di discernimento

Nella legislazione non esiste una definizione del concetto di discernimento, che è piuttosto oggetto di analisi da parte della cultura giuridica e della giurisprudenza. Essa viene intesa come la consapevolezza del bambino in ordine alle sue relazioni personali, la concreta attitudine a orientarsi e determinarsi nelle conseguenti scelte esistenziali. Ciò gli consente di esprimere opinioni su ogni questione che lo interessa e che attiene all'educazione, all'ambiente, ai rapporti familiari. Alcuni studiosi fissano intorno ai 7 anni l'età in cui il bambino acquista tale capacità, altri ritengono più opportuno che venga accertato caso per caso non solo se il minore ha discernimento, ma anche se ne ha acquisito uno tale da permettergli di esprimere la sua opinione.

Interessante è poi cogliere la differenza tra discernimento e capacità d'intendere e di volere, istituto ricorrente in ambito penale. La difficoltà deriva anche dal fatto che il termine "discernimento" è utilizzato non di rado per entrambe le situazioni. Mentre sulla capacità di discernimento si è detto a sufficienza, è bene definire il concetto di capacità di intendere e di volere, che la giurisprudenza identifica «con la maturità, ossia con lo sviluppo intellettuale e la forza di carattere, la capacità d'intendere certi valori etici, l'attitudine a distinguere il bene dal male, il lecito dall'illecito nonché a determinarsi nelle scelte dell'uno o dell'altro».

In sostanza, si può dire che la capacità di discernimento è il criterio che presiede all'area grosso modo delle relazioni familiari e del diritto privato; mentre la capacità di intendere e di volere attiene all'ambito delle relazioni sociali e del diritto penale in particolare. Questa seconda capacità si manifesta più lentamente ed è esclusa dalla legge prima del quattordicesimo anno di età, mentre va verificata caso per caso tra i 14 e i 18 anni.

Il diritto all'informazione

Non c'è dubbio che questo diritto è strutturato come un diritto processuale del minore e organizzato come uno dei presupposti dell'ascolto. Un presupposto la cui corretta realizzazione è essenziale per pervenire a un ascolto tale che il giudice giunga a tener conto dell'opinione del minore nella sua decisione.

Occorre però rilevare che questa impostazione ha trovato varie modificazioni e adeguamenti nelle applicazioni che cominciano a farsene in Italia, applicazioni di cui si può trovare un modello operativo che sottolinea in modo particolare la qualità del soggetto minore destinatario dell'intervento diretto a informarlo e programma correttamente l'azione a livello del medesimo: specializzazione quindi di chi è chiamato a dare l'informazione (ed eventualmente l'ascolto); modalità a misura di ragazzo di tale intervento con conoscenza dell'ambiente, della persona e delle problematiche di cui è portatore. L'intervento si propone insomma non solo come l'attuazione di un presupposto processuale per l'ascolto del minore da parte del giudice, ma come più generale accompagnamento empatico del medesimo all'incontro con il giudice, al quale le peculiarità principali della storia del minore in vista del suo ascolto potranno essere esposte in una relazione conoscitiva.

Come si informa e chi informa

Il diritto all'informazione si articola in tre specifici diritti riconosciuti al minore che sono indicati dall'art. 3 della Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei minori: quello a ricevere ogni informazione pertinente; quello di essere consultato ed esprimere la propria opinione; quello di essere informato delle eventuali conseguenze che tale opinione comporterebbe nella pratica e delle eventuali conseguenze di qualunque decisione.

La normativa consente di trarre i principi guida per realizzare il diritto all'informazione.

Di fronte al minore al quale il procedimento si riferisce si pone l'autorità giudiziaria, alla quale compete sia l'accertamento che il minore disponga di informazioni sufficienti per esprimere la sua opinione sia quello che egli abbia comunque ottenuto *tutte* le informazioni pertinenti. Non è indicato espressamente a chi spetti il compito di informare il minore, ma è agevole giungere in modo indiretto a una precisa conclusione su questo punto. È previsto infatti che nel caso in cui l'autorità giudiziaria ritenga necessario che il minore riceva informazioni supplementari per usufruire di ogni informazione pertinente, coloro che sono chiamati prioritariamente a fornirle sono i detentori delle responsabilità genitoriali, e cioè i genitori.

Se ne deduce quindi che, se spetta ai genitori il compito di integrare le informazioni eventualmente carenti, questi a maggior ragione hanno il compito di consentire ai propri figli di realizzare il loro diritto all'informazione. Del pari compete ai genitori il compito di informare il minore delle conseguenze che l'opinione che egli esprimerà di fronte al giudice avrà nella decisione di quest'ultimo.

Nel caso invece in cui si ravvisi l'esistenza di un conflitto d'interesse tra genitori e minore, deve essere nominato un rappresentante del medesimo (curatore speciale) chiamato a svolgere i compiti indicati.

Dalla normativa citata si desume anche che il rappresentante del minore deve essere scelto tenendo conto della maturità del minore, in modo che sia in grado di avere con lui colloqui a sua misura: deve essere quindi persona specializzata nella gestione delle problematiche minorili.

La giurisprudenza

Nell'ambito degli orientamenti giurisprudenziali che si vanno affermando, un riferimento importante per orientare nell'attenzione dei diritti indicati è in una decisione della Suprema Corte (Cass. 15 gennaio 1998, n. 317). Rispetto alle altre sentenze dello stesso tenore pronunziate dalla Cassazione anche negli anni successivi che pure risultano interessanti, essendo orientate nella stessa ottica, essa va richiamata perché non solo si è ispirata alla Convenzione di New York, ma ha anche sottolineato con decisione la necessità d'imprimere una svolta rispetto alla precedente legislazione, attribuendo un nuovo ruolo ai fini della decisione all'opinione, ai sentimenti e agli interessi del minore capace di discernimento. Un nuovo ruolo, che attribuisce all'infanzia la priorità che le spetta nell'ambito della società. Ed è per questo necessario che il giudice indaghi, anche tramite i servizi sociali e psicopedagogici, su maturità e capacità di discernimento del minore, accertando i suoi sentimenti, le tendenze caratteriali, le opinioni, gli interessi per poi emettere un provvedimento che rispetti la libertà di espressione del minore.

Tre punti qualificati vanno rilevati:

- il primo riguarda il riconoscimento della priorità attribuita all'infanzia in applicazione della Convenzione ONU del 1989 con il conseguente superamento di ogni limitazione che la legislazione italiana (in questo caso quella in tema di divorzio) pone per l'ascolto;
- il secondo riguarda l'indagine da fare sulla capacità di discernimento del minore che va ben oltre la conoscenza del suo livello di maturità, ma deve approfondire i tratti principali della sua personalità (sentimenti, tendenze caratteriali, opinioni, interessi, dice la Cassazione). Si tratta in sostanza di una formula da considerare globalmente simile a quella dell'art. 147 cc, che fa riferimento – come si è detto – alle capacità, inclinazione naturale e aspirazione dei figli per indicare i criteri educativi a cui si devono ispirare i genitori. Anche qui insomma una formula dettagliata per poter pervenire alla conoscenza della personalità del minore, come base per l'ascolto;
- l'ultimo punto riguarda il riferimento fatto dalla Cassazione ai servizi sociali e psicopedagogici per svolgere gli accertamenti della personalità del minore in vista del suo ascolto.

La prassi operativa

L'intervento operativo diretto a realizzare il diritto all'ascolto si può realizzare in molti modi. L'azione intrapresa dai servizi specialistici in questa materia è solo alle prime applicazioni.

Ciononostante, per le problematiche che va ponendo e l'individuazione delle modalità di azione studiate, costituisce un profilo qualificato del modo in cui l'ascolto e i suoi presupposti devono essere posti in essere. È utile quindi accennarne qui perché esso potrebbe essere uno dei modi più ricorrenti in cui in futuro potrebbe realizzarsi la dimensione di protagonista del minore.

I profili da considerare sono molteplici: il soggetto e il suo ambiente di riferimento; il tempo richiesto; l'istituzione giudiziaria che interviene; l'organo che attua l'intervento.

L'ambiente

L'ascolto del minore non è intervento che si possa fare ignorando il soggetto e il suo ambiente di riferimento. L'importanza dell'ambiente è fondamentale per la crescita dell'in-

dividuo e quindi, per informarlo e per ascoltarlo, bisogna conoscerlo: non è possibile *pre-scindere dalla sua storia e dalla sua esperienza*. Occorre sapere se il minore ha sperimentato un ambiente adeguato che lo ha sostenuto nel suo sviluppo oppure se si è trovato nella necessità di non fidarsi di nessuno e di rifiutare ogni opportunità propostagli; se è costretto a decidere in prima persona e a vivere egli stesso l'eventuale conflittualità dei suoi genitori.

Il tempo necessario

Altro elemento indispensabile per conoscere le situazioni e valutare le condizioni e le potenzialità è costituito dal tempo. Occorre un tempo adeguato per poter svolgere il lavoro conoscitivo per il bambino e il suo ambiente, per entrare in rapporto empatico con lui, per cogliere i processi evolutivi. L'episodicità dell'intervento, il suo restare avulso da una valida conoscenza delle problematiche successive, il limitarsi a fornire al minore le informazioni richieste dalla legge per l'ascolto, oppure a verificare che egli abbia già ricevuto dai genitori tali informazioni, l'adempiere a tali compiti in un breve tempo comporta il rischio di un lavoro inadeguato, non svolto a misura di ragazzo.

L'istituzione giudiziaria di riferimento

La vicenda giudiziaria dell'ascolto può avere come organo giudiziario di riferimento il tribunale ordinario o il tribunale per i minorenni: la situazione è diversa nei due casi. Infatti nel tribunale per i minorenni la presenza di giudici onorari può favorire l'integrazione di concetti psicologici e affettivi senza la necessità di ricorrere a consulenze tecniche d'ufficio, mentre l'utilizzazione di tali consulenze è quasi indispensabile nei tribunali ordinari.

Non c'è dubbio che la consulenza tecnica ha una valenza conoscitiva, ma presenta il limite di un intervento limitato nel tempo che per sua natura esclude una presa in carico del soggetto minore e della sua famiglia.

L'organismo che attua l'intervento

Non è un caso che la sentenza della Cassazione in precedenza citata (Cass. 15 gennaio 1998, n. 317) abbia fatto riferimento per l'espletamento di indagini conoscitive in caso di ascolto del minore ai servizi sociali e psicopedagogici e non a consulenze tecniche. In realtà il ricorso a servizi specialistici territoriali può risolvere il problema della continuità dell'intervento e della vigilanza sulle situazioni con un lavoro di sostegno. Un simile intervento, oltre a garantire la qualità dell'attività al pari di quella della consulenza tecnica, offrirebbe in più lo spazio per poter usufruire di una risorsa sociale che aiuta a superare le difficoltà della condizione familiare, evitando interventi giudiziari di allontanamento di minori dai genitori.

5. Un caso particolare di ascolto delle giovani donne

In questo contesto vorrei soffermarmi su un aspetto molto particolare, ma spesso trascurato e che richiama le riflessioni prima proposte a proposito dell'ascolto nell'ambito della tutela giuridica. Si tratta della normativa relativa all'interruzione della gravidanza, disciplinato dagli art. 4 segg. della L. 22 maggio 1978, n. 194. Questa normativa merita qualche riflessione anche per il modo in cui è stata strutturata. Mentre infatti è previsto dall'art. 22 che la richiesta di interruzione della gravidanza debba essere fatta personalmente dalla donna che intende ricorrervi e si fa esplicito riferimento alla possibile condi-

zione di minore età della richiedente e della sua sottoposizione alla potestà o tutela, viene tuttavia accuratamente evitato l'uso del termine "bambina" o "ragazza" e viene del tutto ignorata la condizione di sviluppo evolutivo che la minore si trova a vivere nonché l'esigenza di interventi di sostegno, anche psicologico, in suo favore. La legge parla solo e sempre di *donna*. Questa formulazione normativa, pur contorta, mette tuttavia in assoluta evidenza che non esiste (giustamente) alcuna età minima perché la minore possa essere autorizzata all'interruzione. Questo è un importante riconoscimento del ruolo di protagonista della minore.

Va sottolineato poi il ruolo che viene attribuito al consultorio familiare pubblico, in quanto servizio di assistenza alla maternità, perché è a tale struttura (o a una struttura sociosanitaria abilitata dalla regione o a un medico di fiducia) che entro i primi 90 giorni la donna (e naturalmente la minore) si rivolge per l'interruzione della gravidanza. Il consultorio è invitato a cercare – nel rispetto della dignità e della riservatezza della donna – le possibili soluzioni ai problemi proposti, a rimuovere le cause che porterebbero all'interruzione della gravidanza, a mettere la donna in grado di far valere i suoi diritti di lavoratrice e di madre e a promuovere ogni opportuno intervento di sostegno, offrendo tutti gli aiuti necessari sia durante la gravidanza che dopo.

Ma il riconoscimento decisivo è quello attribuito alla minorenni che voglia interrompere la gravidanza dall'art. 12 della L. 194/1978. Questa norma richiede per l'interruzione della gravidanza della minore l'assenso di chi esercita sulla medesima la potestà o la tutela. Tuttavia, nei primi 90 giorni, quando vi siano seri motivi che impediscano o sconsiglino la consultazione delle persone esercenti la potestà o la tutela oppure queste, interpellate, rifiutino il loro assenso o esprimano pareri tra loro difformi, il consultorio (o la struttura sanitaria o il medico di fiducia) espleta gli accertamenti previsti dalla legge e rimette entro 7 giorni una relazione al giudice tutelare del luogo in cui essa opera. Il giudice tutelare, entro 5 giorni, sentita la donna e tenuto conto della sua volontà, delle ragioni che adduce e della relazione trasmessagli, può autorizzarla con atto non soggetto a reclamo a decidere l'interruzione della gravidanza. Una disciplina analoga è prevista per il caso della donna interdetta.

Questo istituto rappresenta il primo caso *normativamente* previsto di ascolto di minore. Non c'è dubbio quindi che anche a questo caso di ascolto debbano essere applicate le disposizioni sul diritto all'informazione sulla rilevanza dell'ascolto e sulle conseguenze espressamente previste dalla legislazione convenzionale, ma che anche qui – prima ancora delle convenzioni internazionali – erano state disciplinate dalla legge italiana.

La tutela dell'interesse superiore del minore comporta inoltre che il giudice tutelare possa decidere di evitare l'audizione dei genitori esercenti la potestà sulla minore sulla base di una mera sua valutazione (ovviamente motivata) in ordine alla sussistenza di seri motivi che ne sconsiglino (o ne impediscano) la consultazione.

In sostanza, nessuna audizione dei genitori, nessuna decadenza o limitazione della loro potestà è prevista per realizzare il diritto della minore a ottenere che (quando ve ne siano le condizioni) la sua istanza venga accolta. Non è previsto alcun intervento ablativo del tribunale per i minorenni sui genitori; basta la decisione, motivata ma non impugnabile, del giudice tutelare. Il legislatore quindi ha reso da un lato la minore protagonista assoluta della sua scelta, ma dall'altro ha anche creato un sistema per la sua protezione, che le garantisce la piena riservatezza anche nei rapporti con i suoi genitori. La scelta del legislatore è stata determinata dalla consapevolezza del carattere gravemente traumatico dell'evento e dalla certezza che la tutela della minore deve essere assicurata a ogni costo.

6. Ascolto e partecipazione sociale

La centralità del tema dell'ascolto del minore nell'economia dell'analisi svolta porta a estendere il riconoscimento dei diritti dei minori ad altri contesti. Si è detto che l'ascolto tende a uscire dalla logica della protezione per considerare i minorenni soggetti portatori di diritti pieni e quindi tesi ad affermare i loro diritti (in ambito familiare, sociale ecc.), per realizzare il proprio benessere e porsi come parte attiva della società. Passando ora a confrontare il diritto all'ascolto e quello alla partecipazione del minore come soggetto attivo nelle iniziative che assume, si traggono rilievi interessanti.

Anzitutto si tratta di due diritti strettamente connessi. Oltre che l'affermazione del diritto del minore a essere ascoltato, la Convenzione sancisce infatti il diritto dei bambini e degli adolescenti a partecipare attivamente in ambito familiare, scolastico, sociale, politico, amministrativo e giuridico. Tali diritti devono essere anzitutto conosciuti dagli stessi bambini e adolescenti attraverso un'educazione ai diritti umani, che dia la possibilità di avere accesso ad adeguate informazioni e di poter esprimere le proprie opinioni.

La partecipazione, quindi, grazie alla possibilità di organizzarsi e associarsi liberamente, si pone come momento centrale per un più ampio sviluppo della personalità del minore e, in ultima analisi, come *un elemento costitutivo della democrazia*.

Le riflessioni appena svolte in tema di partecipazione consentono di cogliere il graduale progresso in tema di adeguata informazione al fine di poter esprimere le proprie opinioni. Mentre il tema dell'ascolto propone il discorso del diritto del minore all'informazione come presupposto per esprimere la propria opinione in relazione a vicende giudiziarie che lo riguardano personalmente, la partecipazione allarga l'affermazione di tale diritto a ogni ambito di vita del minore. Va poi rilevato che il presupposto dell'accertamento della capacità di discernimento è specifico dell'ascolto e non s'incontra in tema di partecipazione né altrove.

Prescindendo peraltro da questa specificità e considerando in una prospettiva generale il confronto tra i due istituti, si può dire che il rapporto tra ascolto del minore e sua partecipazione alla vita sociale può essere configurato tendenzialmente come simile a due gradini, il primo dei quali è quello relativo all'ascolto del minore, che – pur teso a promuovere istanze di benessere e di affermazione della sua persona come soggetto – non è privo anche di istanze di protezione del minore, come si desume dal fatto che sia previsto l'accertamento della sua capacità di discernimento.

Il secondo gradino riguarda invece la partecipazione del minore come percorso che prescinde da istanze di protezione e tende a una ulteriore affermazione del protagonismo minorile, per giungere al quale si deve partire dal primo gradino – quello dell'ascolto – e realizzare con la partecipazione un'affermazione ulteriore per il minorenne come soggetto portatore di diritti in senso pieno.

Tutto ciò conferma che la dimensione effettiva della condizione dell'infanzia in Italia e le sue linee di tendenza non si propongono in modo statico e privo di elasticità, ma sono percorse da un autentico fervore culturale che deve divenire sempre più patrimonio della realtà minorile e trasferirsi quindi in modo significativo alla globalità degli interventi e delle iniziative da assumere.

7. Qualche considerazione finale

Prima di proporre alcune considerazioni finali, comunque non esaustive, dei diversi lavori realizzati dall'Osservatorio nazionale, vanno ripresi brevemente due elementi di sfon-

do che ne hanno caratterizzato lo svolgimento: l'uno attiene alla genitorialità come promozione, sostegno alla famiglia e ai neogenitori; l'altro riguarda l'attenzione alla dimensione di genere.

Genitorialità e differenza di genere

Quali trasformazioni la condizione dei genitori e più in generale la famiglia abbia vissuto negli ultimi decenni è stato un tema ampiamente approfondito nel corso della prima Conferenza nazionale sulla famiglia del 2007, ed è stato poi assunto dall'Osservatorio come punto di riferimento per i suoi lavori di gruppo. Si è fatto riferimento all'esigenza che il minore sia tutelato nel suo diritto di crescere nella sua famiglia e si è accennato ai tanti, troppi bambini che vivono tuttora fuori della propria famiglia. Ma per superare questo stato di cose – è stato ribadito – è necessario dare sostegno non solo alle famiglie in situazioni di fragilità, ma aiutare i genitori in relazione all'esercizio delle loro generali responsabilità di cura e di educazione. Va consolidata la dimensione dell'appartenenza, promuovendo lo sviluppo del potenziale relazionale personale e la conciliazione della vita familiare con quella lavorativa. È necessario, in sostanza, che la famiglia non venga abbandonata a se stessa, ma che il mondo politico sappia farsi carico della ricerca di soluzioni. Se nel corso della Conferenza nazionale sulla famiglia si è preso atto del grave ritardo che in proposito viveva l'Italia in rapporto ad altri Paesi occorre riconoscere che questo è tuttora il cammino da percorrere: quello, prima ancora di giungere alle soluzioni, di cercarle con insistenza e con un confronto generale dei cittadini per fare in modo che si possa dare concretezza alla prospettiva della comunità educante, incrementando le agenzie educative, affinché sappiano essere realtà significative che sviluppino azioni educative di apertura, di incontro e di autonomia.

Contemporaneamente allo sviluppo degli interventi di sostegno alla genitorialità, va ribadito che la promozione della partecipazione civica e sociale delle giovani generazioni non può che basarsi sul rispetto e la valorizzazione delle differenze di genere tra bambine e bambini, tra ragazze e ragazzi. In questa logica, è essenziale privilegiare la cultura della differenza di genere con iniziative dirette ad assicurare le pari opportunità e a rimuovere le discriminazioni. Bisogna prendere atto, come diverse ricerche hanno evidenziato e diversi documenti internazionali dichiarato, che esiste uno stretto collegamento tra promozione della parità di genere ed *empowerment* delle donne da un lato e benessere dei bambini dall'altro. Si pensi solo a quanto dichiarato dall'Unione europea nel Consiglio del marzo 2006: è giunta ormai «l'ora di impegnarsi decisamente a livello europeo per attuare politiche che promuovano l'occupazione delle donne e per assicurare un migliore equilibrio tra vita professionale e privata».

La complessità culturale

Sotto queste due prospettive che sono rimaste nel registro di orientamento dei lavori dell'Osservatorio, è bene a questo punto tirare alcune fila del discorso svolto, riprendendo brevemente la riflessione sul ruolo che il minore va assumendo nell'economia generale della normativa che disciplina l'affermazione dei suoi diritti e assicura la sua protezione e svolgendo alcune ulteriori osservazioni conclusive in merito.

Il primo profilo da riprendere brevemente e da considerare riguarda la circostanza che le linee di tendenza secondo cui un tale ruolo si va realizzando sono tutt'altro che semplici, in quanto esse risultano costantemente articolate ed evidenziano la complessità del fenomeno.

Le linee di tendenza che guidano il percorso relativo al ruolo normativamente riconosciuto al minorenne sono due: da un lato, vi è quella che tende a costruirne la dimensione di protagonista nello svolgimento delle attività che espleta; dall'altro, vi è quella che lo vede come destinatario di interventi diretti a proteggerlo e ad assicurare che l'armonico sviluppo della sua personalità non abbia a subire danni derivanti dal contesto in cui vive e dal disagio o pregiudizio che può determinare per lui.

È altrettanto vero però che ciascuna delle due linee di tendenza si presenta come non separata, ma costantemente connessa all'altra, in quanto attenta a tener conto della qualità di soggetto in età evolutiva propria del minore e, quindi, ad assicurargli la dovuta protezione anche quando propone per lui un ruolo di protagonista. Esemplicativa di tanto sono varie situazioni che si incontrano nel processo penale minorile, nelle quali il minorenne è chiamato a svolgere un ruolo di protagonista sia quando interviene come testimone sia quando è imputato. L'“audizione protetta”, infatti, gli assicura, quando è testimone infrasedicenne vittima di reati sessuali, specifiche modalità di svolgimento dell'audizione, in modo da contemperare la garanzia di difesa dell'imputato maggiorenne con l'esigenza di assicurargli un'adeguata protezione. Ruolo analogo svolge poi la previsione normativa che vieta la pubblicazione e divulgazione di notizie e di immagini idonee a consentire la sua identificazione. Nella stessa logica si muove anche la normativa, che stabilisce l'obbligo per il giudice, a conclusione dello svolgimento del processo penale, di illustrare al minore imputato il significato delle attività processuali e il contenuto e le ragioni anche etico-sociali delle decisioni. In senso diverso, in quanto funzionale a escludere il ruolo di protagonista del minore nel processo (questa volta civile), assicurandogli peraltro la necessaria protezione, si pone l'istituto della capacità di discernimento, che comporta l'esclusione del minore dal suo ascolto nel processo, quando le indagini svolte portino a escludere che egli abbia acquisito una tale capacità.

Va poi aggiunto che le due linee di tendenza indicate hanno una dimensione dinamica, in quanto entrambe guardano al soggetto minore non come mero passivo destinatario di un intervento che viene svolto da altri in suo favore, ma come coinvolto sempre in uno spazio che tiene conto delle sue capacità, dell'inclinazione naturale e delle sue aspirazioni, e quindi esige la sua collaborazione: la personalizzazione dell'intervento è quindi una caratteristica comune alle due linee in esame.

Infine, la specificità della disciplina di volta in volta prevista e le modalità dell'intervento da espletare sembrano dover tener conto non solo della qualità di minore del destinatario, ma anche del tipo di intervento da realizzare. Il discorso riguarda in particolare l'istituto della capacità di discernimento che si incontra nella disciplina normativa dell'ascolto del minore, mentre non è reperibile in nessun altro settore di intervento. Vi è quindi l'esigenza di accertare se una tale verifica di capacità sia strettamente connessa soltanto al tema dell'ascolto del minore, a causa degli importanti effetti che esso può determinare nella decisione processuale, e quindi sia prevedibile che anche in futuro essa non si estenda ad altri ambiti, oppure se ci si debba attendere che l'elaborazione giuridica relativa a questo ambito potrà estendersi anche ad altri, quando anche per questi ultimi si sarà giunti a un'elaborazione normativa più approfondita.

Il ritardo del sistema italiano

Il confronto tra diritto convenzionale e diritto interno svolto nelle pagine precedenti e, più in generale, l'analisi svolta su questo punto consentono di rilevare che il nostro Paese

è in ritardo nell'individuare e nell'aggiornare le modalità secondo cui viene assicurata la protezione del minore.

A questo riguardo è stato rilevato che l'Italia si è confrontata solo nel 2007 per la prima volta in una conferenza nazionale sulla famiglia. È stato inoltre sottolineato che sia il *Piano nazionale di azione di interventi per la tutela e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva* sia la *Relazione sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia* avrebbero dovuto per legge essere predisposti ogni due anni, scadenza che negli ultimi anni non è stata rispettata.

Quando al merito del discorso, è stato messo in evidenza, guardando complessivamente all'ordinamento giudiziario minorile, che non si è ancora completato il superamento della visione adultocentrica del sistema di protezione del minore e che per effetto di ciò il diritto minorile è tuttora in bilico tra tanti dubbi e dualismi.

Più volte nel corso dell'analisi svolta è stata sottolineata la frammentarietà e disorganicità della normativa e auspicata la redazione di un testo unico della legislazione in tema di infanzia e adolescenza. Ma, oltre a ciò, quel che più preoccupa sono i ritardi della qualità dell'intervento proposto (o non proposto) dalla legislazione italiana. Tanto per fare qualche esempio basta ricordare che il rapporto giuridico genitore-figlio viene tuttora definito in Italia con il termine "potestà", mentre la legislazione convenzionale da tempo utilizza quello di "responsabilità". Non si tratta di una mera negligenza linguistica: è il segnale che conferma che la priorità dei diritti del minore, affermata dalla Convenzione ONU del 1989 non si è ancora adeguatamente sviluppata nel nostro Paese.

Basta ricordare inoltre che dal 1975 si attende un ordinamento penitenziario minorile preannunciato e mai approvato; che manca una disciplina dell'istituto della mediazione già sollecitato dalla legislazione europea in ambito sia civile sia penale. E infine che la Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei minori, pur ratificata con L. 20 marzo 2003, n. 77, ha in Italia un'applicazione molto limitata essendo stati individuati per la sua applicazione solo alcuni procedimenti di scarso rilievo. Sarebbe sufficiente che la disciplina relativa all'ascolto del minore, approvata da tale Convenzione, divenisse di applicazione generale in Italia e fosse poi rafforzata da una riforma specifica della normativa processuale italiana per ottenere il passaggio auspicato dalla mera declamazione all'effettività piena della tutela dei diritti dei minori.

Quali modalità per le riforme

La prospettiva generale che scaturisce dal percorso evolutivo analizzato a proposito della condizione dell'infanzia e dell'adolescenza comporta peraltro una riflessione conclusiva non solo in ordine alle riforme da fare, ma anche in ordine alle modalità secondo cui devono essere fatte, al modo cioè in cui vanno attivati i diritti dei minori e strutturata la giurisdizione minorile e familiare. I principi che di recente stanno ispirando questa tematica sottolineano l'esigenza di affermare i valori della mitezza, come impegno ad acquisire il consenso di tutti i soggetti coinvolti nella vicenda che riguarda il minore, della prossimità al destinatario dell'intervento, della solidarietà. Sono principi che devono trovare spazio nel programma diretto a realizzare una vera tutela dei minori. Ma la sollecitazione alla loro affermazione deve essere accolta, oltre che per ragioni tecniche, anche soprattutto per ragioni culturali, perché la realizzazione di una reale democrazia familiare e, più in generale, l'affermazione nelle relazioni sociali dei principi indicati, costituiscono uno specchio di quella educazione alla pace che deve essere costante conquista degli uomini di buona volontà.

**RELAZIONE SULLA CONDIZIONE
DELL'INFANZIA E DELL'ADOLESCENZA
IN ITALIA 2008-2009**

Favorire la partecipazione sociale e negli ambiti della vita quotidiana

1. Il fenomeno

Essere ascoltati è un diritto dei bambini e degli adolescenti sancito dalla Convenzione ONU del 1989, divenuta legge per il nostro Paese nel 1991. Tale principio fondamentale, esplicitato nel “gruppo di articoli” dedicati alla partecipazione, deve ora guidarne l’attuazione e l’interpretazione.

La partecipazione è, al contempo, mezzo e fine nel processo per la piena attuazione dei diritti: la *Convention of the rights of the child* (CRC) sancisce il diritto dei bambini e degli adolescenti di partecipare attivamente in ambito familiare, scolastico, sociale, politico, amministrativo e giuridico.

Tali diritti devono essere, innanzitutto, conosciuti dagli stessi bambini e adolescenti, attraverso un’educazione ai diritti umani che utilizzi modalità coerenti a tali contenuti, che dia la possibilità di avere accesso ad adeguate informazioni e di esprimere le proprie opinioni e, proprio perché la migliore scuola dei diritti è il loro esercizio, grazie alla possibilità di organizzarsi e associarsi liberamente. La partecipazione è un elemento costitutivo della democrazia: i ragazzi dovrebbero esercitarla attivamente nella vita familiare, in quella scolastica, comunitaria e associativa.

Le indicazioni contenute nella CRC offrono la possibilità di ripensare le pratiche, le modalità e i contenuti delle attività proposte ai bambini e agli adolescenti. Tutti i soggetti educativi di una comunità locale sono coinvolti nella necessità di produrre un cambiamento culturale profondo, per costruire una società che aumenti le possibilità di scelta e fornisca a bambini e adolescenti pari opportunità di essere protagonisti nei luoghi che accompagnano la loro crescita.

Il punto della situazione

Non esiste uno studio o una ricerca che abbia considerato tutti gli aspetti appena accennati, mentre esistono diversi studi e documenti, di carattere nazionale o locale, che offrono sguardi parziali, ma ugualmente interessanti. Limitandosi ad alcuni dei rapporti nazionali sulla condizione dell’infanzia e dell’adolescenza prodotti nel corso dell’ultimo decennio è possibile cogliere alcuni aspetti.

Il secondo Rapporto del Governo italiano all’ONU sull’attuazione della CRC in Italia afferma che lo Stato italiano ha assunto in modo pieno e completo la traduzione operativa di quanto espresso dalla Convenzione internazionale in riferimento al diritto a partecipare, a partire da quanto indicato dalla Costituzione, che prevede che tutti hanno diritto di manifestare liberamente il loro pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione pur se non vi è uno specifico riferimento ai minori di età. «Nell’ambito familiare il dovere di ascolto del minore, e di considerazione delle sue opinioni, non è espressamente affermato ma si ricava chiaramente dalla disposizione che sancisce per i genitori l’obbligo di svolgere la propria funzione educativa tenendo conto della capacità, delle inclinazioni naturali e le aspirazioni dei figli (art. 147 cc). Nell’ambito scolastico è

stato recentemente approvato lo Statuto delle studentesse e degli studenti della scuola secondaria (DPR 24 giugno 1998, n. 249) in cui varie norme ribadiscono il diritto del minore a essere ascoltato: l'art. 1 afferma che la vita della comunità scolastica si basa sulla libertà di espressione, di pensiero, di coscienza e di religione; l'art. 2 comma 1 che la scuola valorizza le inclinazioni personali degli studenti anche attraverso un'adeguata informazione, la possibilità di formulare richieste e di realizzare iniziative autonome, che (comma 4) gli studenti hanno diritto alla partecipazione attiva e responsabile alla vita della scuola e (comma 6) alla scelta tra le attività curricolari. [...] Il diritto dei ragazzi a costituire associazioni nelle scuole è previsto dal già citato Statuto dei diritti degli studenti; il diritto a esprimere propri rappresentanti negli organi collegiali della scuola superiore è previsto dal DPR 31 maggio 1974, n. 416. Si vanno anche sviluppando in molte città i consigli comunali dei bambini che esercitano la propria attività attraverso il confronto e la mediazione con gli amministratori adulti ed elabora progetti per la trasformazione di spazi urbani, temi ambientali, attività sportive e di tempo libero, attività culturali» (Italia, 1998, p. 34-36).

Nel 2000 il Rapporto sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia (Italia. Dipartimento per gli affari sociali, Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, 2001, p. 63-67) non fornisce dati, ma illustra le linee portanti delle forme di coinvolgimento e partecipazione dei bambini e degli adolescenti previste nella scuola italiana, con particolare attenzione all'esperienza delle consulte provinciali degli studenti e dello Statuto delle studentesse e degli studenti; nella parte finale dedica un capitolo specifico al tema della partecipazione dei bambini e degli adolescenti nel quale, oltre a precisare il significato dei termini e i rimandi normativi, espone alcuni orientamenti culturali e metodologici per la partecipazione.

Il terzo Rapporto predisposto da Eurispes e Telefono azzurro (2002) sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia presenta i risultati di un'indagine realizzata su un campione di adolescenti da 11 a 17 anni, che mette in luce una distanza rilevante delle nuove generazioni dalla politica; il Rapporto invita a considerare con grande attenzione le esperienze dei consigli comunali dei ragazzi.

Il Rapporto sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia del 2006 (Italia. Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Osservatorio nazionale per l'infanzia, 2006, p. 137-141) dedica al tema della partecipazione dei bambini e degli adolescenti uno spazio ristretto, concentrandosi su di alcuni dati desunti da ricerche nazionali relativi alle forme di partecipazione civile dei bambini e degli adolescenti, di coinvolgimento nella politica, di fiducia nelle istituzioni e di senso di appartenenza territoriale e di adesione a forme di associazionismo.

Il settimo Rapporto di Eurispes e Telefono Azzurro (2006) affronta il rapporto tra giovani e politica e presenta dati sia europei sia italiani che pongono l'accento sulla crescente disaffezione dei giovani verso la politica e la tendenza verso nuove forme di partecipazione nell'ambito dei movimenti.

Il terzo Rapporto su *I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia* predisposto dalle organizzazioni del terzo settore (Gruppo di lavoro per la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, 2007) dedica uno spazio consistente al tema, mettendo in evidenza come negli ultimi quindici anni la promozione della partecipazione dei bambini e degli adolescenti abbia avuto in Italia una crescita significativa e un sostegno istituzionale crescente; tuttavia si rileva una carenza di ascolto pieno ed effettivo dei bambini e dei ragazzi in ogni contesto che li riguarda. Il documento opera una distinzione tra esperienze di *consultazione* tra le quali, come "buona prassi", è citata quella del Forum dei bam-

bini e degli adolescenti del 2006 organizzato dal PIDIDA (Coordinamento per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza)¹, esperienze di *partecipazione alla governance*, con particolare attenzione ai consigli comunali dei ragazzi e la *partecipazione a scuola*, con attenzione alle consultazioni provinciali, delle quali si indica la necessità di un potenziamento con l'introduzione di una commissione sulle tematiche dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e del diritto alla partecipazione. Il Rapporto si chiude con una serie di raccomandazioni: la necessità di promuovere l'ascolto dei bambini e degli adolescenti nella definizione delle politiche che li riguardano, lo sviluppo di linee guida sulle procedure da adottare, la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza nella scuola, la promozione di percorsi educativi centrati sulla partecipazione dei bambini e degli adolescenti, l'istituzione di un coordinamento nazionale degli enti locali per rafforzare le esperienze di partecipazione da loro promosse.

Il quadro che emerge da questi contributi è in parte convergente ed è sintetizzabile in due principali tendenze:

- i bambini e i ragazzi manifestano sempre più un interesse “partecipativo” solo se legato a contenuti molto vicini alla loro vita quotidiana e solo laddove sono privilegiate forme e modi nuovi dell'aggregarsi e dell'organizzarsi;
- i ragazzi sembrano esprimere interesse crescente verso forme di presenza sociale, come il volontariato, che non sono riconosciute come forme di azione politica, ma come modi di appartenere al proprio contesto territoriale e di vivere esperienze significative.

In questo quadro di tendenze le esperienze più volte citate nei rapporti nazionali dei consigli comunali dei ragazzi (così come i percorsi di progettazione partecipata) sono un modo nuovo di coniugare l'intenzionalità degli adulti di promuovere e rafforzare il valore della partecipazione alla vita sociale e il bisogno di bambini e ragazzi di essere ascoltati su cose concrete e fortemente connesse alla dimensione locale.

La legge 285/1997 e le sue eredità

Per completare la ricostruzione del quadro di fondo è necessario considerare una pluralità di aspetti, di ambiti, di contenuti e forme dell'agire partecipativo: per fare ciò non si può che partire dalla L. 285/1997, la prima legge che ha posto al centro dell'attenzione dei decisori politici, delle comunità professionali e delle comunità locali la necessità di dedicare attenzioni specifiche al coinvolgimento di bambini e adolescenti nella vita sociale, attraverso forme quali la progettazione partecipata o i consigli comunali dei bambini (previste all'art. 7 della legge)². L'attuazione della legge nel periodo 1998-2003 (che ha coinciso nella maggior parte delle Regioni con due cicli triennali di programmazione) ha portato all'attivazione di molti progetti, quasi 7.000. Come si evince dalle periodiche relazioni annuali al Parlamento, però, solo in piccola parte la partecipazione dei bambini è stata oggetto specifico di attenzione³.

¹ Il PIDIDA è un libero tavolo di confronto e coordinamento aperto a tutte le associazioni, ONG, e in generale alle realtà del terzo settore che operano per la promozione e tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia e nel mondo. Cfr. <http://www.infanziaediritti.it>

² Una descrizione precisa di queste forme di intervento è contenuta nel primo manuale predisposto a supporto dell'attuazione della legge dal Centro nazionale di documentazione e analisi sull'infanzia e l'adolescenza (1998).

³ Le relazioni periodiche al Parlamento sono acquisibili all'indirizzo web: http://www.minori.it/?q=quaderni_del_centro

La legge sollecitava le amministrazioni locali e le realtà del territorio, unite nella costruzione e realizzazione di progetti a favore dell'infanzia e dell'adolescenza, a riconoscere e promuovere il diritto dei bambini a essere protagonisti della loro vita e del loro territorio. Fu un messaggio decisamente diverso da quelli più consueti sino a quel momento, centrati su istanze di protezione dell'infanzia dai rischi dell'inadeguatezza genitoriale o delle violenze degli adulti. Si trattava, infatti, di uscire dalla logica della protezione per considerare il benessere dei bambini e degli adolescenti come collegato non solo all'assenza di problemi ma anche alla capacità/possibilità dei bambini di essere parte attiva della società.

Il venire meno della L. 285 come piano di finanziamento "speciale" ha determinato un processo di inglobamento di quanto previsto dal suo articolato (quando ciò è stato realizzato) nell'ambito dell'attuazione di un'altra importante legge, la 328/2000, relativa al sistema integrato di interventi e servizi sociali.

In teoria, i piani sociali di zona (i documenti di programmazione sociale previsti dalla L. 328) avrebbero dovuto riprendere i contenuti dei progetti dedicati all'infanzia e all'adolescenza, ma ciò è avvenuto solo in parte. Mentre le istanze protettive sono state inglobate nei piani di zona, così non è avvenuto per le istanze promozionali: sono pochi, infatti, i piani che hanno incluso azioni orientate alla promozione della partecipazione dei bambini e degli adolescenti, così come raramente i bambini e gli adolescenti sono stati coinvolti nello stesso processo di costruzione del piano di zona. È indubbio, quindi, che se la L. 285 ha avuto il grande merito di dare concretezza al diritto alla partecipazione dei bambini e degli adolescenti, il passaggio verso i piani di programmazione locale previsti dalla 328 non ha garantito uguale riconoscimento del diritto e la continuità dei progetti e degli interventi messi in atto nel periodo 1998-2003.

Nell'ambito della L. 285, l'esperienza delle 15 Città riservatarie (Milano, Torino, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Brindisi, Taranto, Reggio Calabria, Catania, Palermo, Cagliari) merita un'attenzione particolare. Queste città, dette riservatarie perché destinatarie del 30% del fondo 285, rappresentano la parte dell'azione programmatica che ha subito meno modificazioni con l'introduzione della L. 328, a seguito della riforma del titolo V della Costituzione e dell'accordo Stato-Regioni del 2003 per l'utilizzo in modo indistinto del Fondo sociale nazionale, rappresentando un significativo e positivo elemento di continuità nel tempo della programmazione connessa alle tematiche sostenute a suo tempo dalla "285".

Proprio per far fronte a tali sfide con l'obiettivo di attualizzare la proposta organizzativa e culturale che era propria della L. 285, nel corso del 2007 è stato costituito presso il Ministero della solidarietà sociale, anche su richiesta delle stesse Città riservatarie, un Tavolo di coordinamento, con l'obiettivo di confrontarsi su ipotesi di rilancio e attualizzazione della legge. La proposta, presentata dalla Direzione generale per l'inclusione e i diritti sociali e la responsabilità sociale delle imprese del Ministero della solidarietà sociale e accettata unanimemente dal Tavolo, è quella di mutuare dall'Unione europea l'adozione del cosiddetto metodo di coordinamento aperto.

Entrando nel merito del contenuto degli interventi realizzati con il contributo della L. 285 e raccolti dal Centro nazionale, si può dire in prima battuta che le progettualità si sono concentrate sostanzialmente su tre tipologie principali: la realizzazione di ricerche che hanno coinvolto i bambini e gli adolescenti come soggetti da ascoltare per individuare bisogni, desideri e aspettative; l'attivazione dei consigli comunali dei ragazzi; lo sviluppo di micro-progettualità partecipate, in genere relative a iniziative di ristrutturazione urbana. Sono tipologie di intervento che vanno analizzate attentamente nel loro tradursi concreto, poiché hanno dato luogo a esperienze molto diverse tra loro.

Secondo un'importante e interessante ricerca condotta sui progetti finanziati in tal senso dai fondi della L. 285 (Baraldi, Maggioni, Mittica, 2003), gli interventi hanno promosso tre diverse modalità di partecipazione:

- ludico-espressiva, relativa a quelle pratiche che vedono i bambini e gli adolescenti esprimersi mediante il gioco e altre attività creative legate alla dimensione del divertimento e della frequentazione tra coetanei;
- decisionale, relativa a pratiche attraverso le quali i bambini e gli adolescenti possono essere ascoltati e contribuire a processi decisionali rilevanti, in contesti pubblici;
- progettuale, relativa a pratiche attraverso le quali i bambini e gli adolescenti possono formulare progetti in contesti pubblici e realizzarli.

Nel primo “modello” è rilevante la dimensione dell'autoespressione e della comunicazione interpersonale; nel secondo l'enfasi è posta sull'apprendimento della costruzione di orientamenti e norme collettive; nel terzo il focus è sulle strategie per la risoluzione di problemi. L'analisi valutativa condotta con i bambini e gli adolescenti che hanno partecipato a oltre 50 progetti distribuiti in tutta l'Italia ha portato l'équipe dei ricercatori a concludere che:

- importanti risultati (corrispondenti alla attese) sono stati raggiunti sul versante della costruzione di significati, cioè le esperienze hanno permesso ai bambini e agli adolescenti percorsi di socializzazione cognitiva (intesa come conoscenza del significato delle pratiche) e normativa (conoscenza dei principi e dei valori sottostanti);
- maggiori criticità e minori risultati sono stati raggiunti sul versante dell'analisi delle decisioni e della progettazione, in quanto i bambini e gli adolescenti in molti casi hanno vissuto le esperienze decisionali come scarsamente partecipate o troppo guidate dagli adulti e, in molti casi, non hanno avvertito un'adeguata attenzione degli adulti verso i prodotti della decisione o della progettazione;
- grandi riscontri sono stati raccolti nella valutazione delle esperienze, con una forte enfasi sugli aspetti comunicativi, emotivi, affettivi e relazionali. In pratica quasi tutti i bambini e gli adolescenti dichiarano di essersi sentiti bene, di essersi divertiti, di avere vissuto un'esperienza piacevole.

La dimensione europea

Ogni riflessione sulla partecipazione dei bambini e degli adolescenti dovrebbe essere formulata avendo come quadro di riferimento la dimensione internazionale. In preparazione della Sessione speciale dell'Assemblea generale delle Nazioni unite dedicata all'infanzia, 15.000 ragazzi tra i 9 e i 17 anni, appartenenti a 35 Paesi dell'Europa e dell'Asia centrale, hanno partecipato nel 2001 all'*Opinion survey young voices* (UNICEF, 2001). I risultati possono contribuire alla conoscenza dell'opinione anche dei bambini e degli adolescenti di questi Paesi. Nella parte dell'indagine dedicata alla percezione dei diritti, più del 20% degli intervistati inserivano il diritto a essere amato e, tra questi, 1 su 10 affermava che tale diritto non è rispettato nel proprio Paese. Per quanto concerne i diritti politici, un dato interessante riguarda la democrazia in famiglia: il 57% degli intervistati risponde che la sua opinione viene spesso ascoltata, il 31% afferma che viene presa in considerazione solo qualche volta, mentre il 9% dichiara che la sua opinione non è mai presa in considerazione. Questi ragazzi chiedono a gran voce di essere ascoltati sulle questioni che li riguardano. 4 adolescenti su 10 dell'Europa e dell'Asia centrale ritengono che le loro opinioni siano ignorate dai governi locali: soltanto il 15% di loro ritiene che il governo locale sia sensibile ai loro punti di vista. Infine, appare importante evidenziare come la fiducia nei politici, nelle forze dell'ordine e negli insegnanti diminuisca con l'aumentare dell'età.

Nel 2006, con la comunicazione della Commissione europea (COM(2006)367) *Verso una strategia europea sui diritti dei bambini*, l'Unione europea ha sottolineato tra l'altro come bambini e adolescenti abbiano il bisogno di esprimere le loro opinioni sulle scelte che li riguardano, poiché povertà ed esclusione sociale limitano le loro opportunità e in Europa questa fascia d'età è a maggior rischio di povertà relativa rispetto all'intera popolazione. Una maggiore cooperazione con i bambini e gli adolescenti europei viene individuata come una delle modalità centrali per l'attuazione della strategia, anche grazie al loro coinvolgimento nel previsto *European forum for the rights of the child* ma, soprattutto, grazie al previsto graduale coinvolgimento formale nelle consultazioni e nelle azioni che hanno effetti su di loro⁴.

In tal senso si era precedentemente espressa la rete di esperti indipendenti dell'Unione europea sui diritti umani (EU network of independent experts on fundamental rights), che hanno evidenziato la necessità di aumentare progressivamente la responsabilità degli adolescenti, cercando di trovare un bilanciamento tra il diritto alla partecipazione e il diritto alla protezione. D'altro canto, gli adulti hanno la responsabilità di assicurare agli adolescenti ampie opportunità di sviluppare le necessarie competenze.

Per contribuire alla definizione di questa strategia europea, EURONET (European children's network) ha recentemente stilato una lista di raccomandazioni: abbassare il limite di età per la partecipazione ai progetti per la gioventù; analizzare il ruolo che potrebbero ricoprire le istituzioni dell'Unione europea nel favorire lo scambio di buone pratiche e di promuovere la partecipazione dei bambini e degli adolescenti; elaborare una proposta in tutti gli incontri e le consultazioni della Commissione europea, individuando un *focal point* per un confronto con i bambini e gli adolescenti all'interno della Commissione. Viene inoltre rivolto l'invito a prestare particolare attenzione ai gruppi più vulnerabili (disabili, vittime di esclusione sociale, ecc.) e a promuovere la loro partecipazione alle iniziative; gli Stati membri dovrebbero promuovere la partecipazione in forme diverse a livello nazionale, regionale e locale.

Un altro documento che merita attenzione è la *Carta europea della partecipazione dei giovani alla vita locale e regionale* predisposta nel 2003 dal Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa, a parziale modifica di un precedente documento del 1990 e che interessa i giovani cittadini a partire dai 14 anni.

I riferimenti sin qui proposti tracciano alcuni significati del termine "partecipazione":

- la partecipazione dei bambini e degli adolescenti richiama la questione dell'informazione perché, come affermano i documenti europei⁵, la possibilità per una persona di partecipare è direttamente proporzionale alle informazioni che possiede;
- la partecipazione implica la possibilità per i bambini e gli adolescenti di esprimere il proprio punto di vista nelle questioni che li riguardano, sia individualmente sia come gruppi, laddove sono assunte delle decisioni importanti per la loro vita;
- è possibile anche ai bambini e agli adolescenti partecipare alle decisioni, ovvero concorrere a determinare gli obiettivi principali della vita della collettività, la destinazione delle risorse di ogni tipo a determinati impieghi alternativi, il modello di convivenza verso cui tendere, la distribuzione fra tutti dei costi e dei benefici;

⁴ L'auspicio è che la futura strategia aiuti a superare i principali elementi critici recentemente riscontrati: in primo luogo l'articolo 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea indebolisce il diritto di opinione sancito dalla CRC, introducendolo come possibilità e non come diritto. In secondo luogo i programmi per la gioventù coinvolgono la fascia d'età 15-25.

⁵ Ci si riferisce sia alla Carta europea per la partecipazione già citata sia alla Carta europea per l'informazione (2004), che affermano l'inscindibilità della partecipazione dall'informazione: non esiste partecipazione senza informazione.

- i bambini e gli adolescenti sono in grado di esprimere valutazioni su ciò che è loro offerto (iniziative, servizi, spazi e tempi) ed è sempre più necessario considerare anche il loro punto di vista nei processi valutativi inerenti le azioni che li riguardano;
- è necessario sviluppare ambienti culturali rispettosi dell'infanzia e dell'adolescenza, capaci di considerare la diversità delle esigenze e di costruire situazioni in cui la partecipazione per bambini e adolescenti sia anche esperienza di piacere.

2. Le risorse e i servizi: ricognizione e modalità di intervento

“Partecipare” è un verbo che assume rilievo e qualifica il suo significato in rapporto all'attività e alla funzione “a cui si prende parte”. Si può declinare la partecipazione dei bambini in relazione alla famiglia, alla scuola, ai gruppi di pari, alle esperienze associative di tipo educativo, sportivo, culturale, sociale, ambientale, alle forme di rappresentanza presso le istituzioni locali, ai media e al mondo del virtuale.

In famiglia

Il tema della partecipazione in famiglia è il tema meno approfondito negli studi e nelle ricerche. Un primo contributo è una ricerca nazionale condotta da Arciragazzi nel 2000, attraverso la quale sono stati intervistati 350 adolescenti (14-18 anni) sulle loro rappresentazioni di partecipazione e sulle loro esperienze. I dati raccolti sono sorprendentemente migliori di quelli relativi alla partecipazione nella scuola e nel tempo libero. Emerge la percezione, nella maggior parte degli intervistati, di essere soggetti attivi in famiglia.

Un secondo contributo è uno studio dell'ISTAT (2006b) sulle reti di aiuto tra famiglie che ha rilevato la presenza di forme di volontariato familiare già in età adolescenziale. Con la ricerca, infatti, sono state prese in esame le azioni di aiuto parentale e non svolte da tutti i soggetti (con età superiore ai 14 anni) componenti il campione di famiglie intervistate. Per quanto riguarda la fascia d'età 14-24 anni, emerge una quota del 19% di persone che hanno dato almeno un aiuto nelle quattro settimane precedenti la rilevazione: in particolare, il 13% ha dato questo aiuto in forma volontaria. La ricerca evidenzia anche che gli aiuti erogati dai soggetti in questa fascia d'età riguardano principalmente lo studio (36%), la compagnia e l'ospitalità (26%), le attività domestiche (18%), l'assistenza a bambini (16%). Per quanto attiene i destinatari di questi aiuti, emerge la presenza degli amici (33%), dei nonni (25%) e dei fratelli (14%). Nel caso dell'aiuto dato agli amici e ai nonni, le percentuali riscontrate in questa fascia di età sono notevolmente più elevate rispetto alle corrispondenti medie generali, evidenziando la tendenza che al crescere dell'età dei soggetti che erogano aiuti diminuisce l'aiuto ai nonni e dagli amici e aumenta quello verso i genitori, i suoceri, i vicini e altre persone non legate da vincoli parentali e di vicinanza.

Nella scuola

Il tema della partecipazione dei bambini e degli adolescenti nella scuola è particolarmente importante in quanto la scuola, almeno fino al compimento dell'obbligo, è potenzialmente l'unico ambiente frequentato da tutti i bambini e adolescenti e può essere particolarmente importante sotto almeno due profili.

In primo luogo la scuola si presenta come un ambiente che offre ai bambini e agli adolescenti la possibilità di apprendere il senso e il significato culturale della partecipazione.

Le indicazioni offerte dal Ministero competente negli ultimi anni hanno sempre più richiamato l'esigenza di promuovere il tema della partecipazione. Nel documento contenente le indicazioni per il curricolo per la scuola dell'infanzia e per il primo ciclo d'istruzione predisposto due anni fa dal Ministero della pubblica istruzione (Italia. Ministero della pubblica istruzione, 2007a), si indica che è compito peculiare di questo ciclo scolastico porre le basi per l'esercizio della cittadinanza attiva. L'educazione alla cittadinanza è promossa attraverso esperienze che consentano di apprendere il concreto prendersi cura di se stessi, degli altri e dell'ambiente e che favoriscano forme di cooperazione e di solidarietà. Obiettivi irrinunciabili dell'educazione alla cittadinanza sono la costruzione del senso di legalità e lo sviluppo di un'etica della responsabilità, che si realizzano nel dovere di scegliere e agire in modo consapevole e implicano l'impegno a elaborare idee e a promuovere azioni finalizzate al miglioramento continuo del proprio contesto di vita.

In secondo luogo si può considerare la scuola come un ambiente di partecipazione "debole". Si tratta di considerare quanto, e come, i bambini e gli adolescenti vivono la partecipazione all'evento e all'ambiente scolastico, come prendano parte, in misura più o meno intensa e regolare, alle attività scolastiche.

La realizzazione del primo profilo non sembra mancare, così come da molti anni vi sono – nella scuola primaria e nella secondaria – progettualità finalizzate a rendere la migliore possibile la convivenza tra bambini e adolescenti nella scuola. L'educazione alla salute insieme all'educazione all'affettività, alla cittadinanza, all'educazione alimentare, ambientale e stradale, è componente fondamentale dell'educazione alla convivenza civile, elemento trasversale a tutte le discipline e a tutta la didattica. L'educazione alla convivenza civile è destinata ad accompagnare lo studente durante la sua crescita culturale e a favorire il suo sviluppo armonico, in quanto in grado di valorizzare, accanto all'apprendimento formale, quello informale che il giovane vive anche in altri ambienti, quali la famiglia, primo e naturale contesto di vita, e le varie aggregazioni sociali, che lo aiutano, lo motivano e lo orientano. L'espressione "convivenza civile" appare per la prima volta nelle indicazioni nazionali per i piani di studio personalizzati della scuola primaria, ripresa nella legge di riforma, qualifica oggi l'intero percorso didattico e formativo della scuola che va rinnovandosi. Per poter adeguatamente rispondere alle sfide del mondo contemporaneo, infatti, la scuola italiana si pone l'obiettivo di integrare istruzione e educazione, di diventare luogo di conoscenza e assunzione di valori, di apprendimento e di esperienza.

Un ambito di particolare interesse è rappresentato dalle molteplici progettualità che, dalla fine degli anni Ottanta in poi, hanno assunto il "benessere a scuola", lo "stare bene" e la prevenzione del disagio scolastico come finalità essenziali della pratica scolastica. La partecipazione, in questa prospettiva, si è tradotta nello sforzo di favorire nei bambini e negli adolescenti stili di vita e di relazione (con se stessi, con gli altri, con la scuola) adeguati per lo sviluppo di competenze di consapevolezza e decisione e nel promuovere ambienti sempre più capaci di entrare in sintonia con i processi di crescita psicosociale dei bambini e degli adolescenti (Italia. Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, 2006c)⁶.

Una delle forme di partecipazione che è stata sperimentata in Italia e in Europa con grande successo è quella della *peer education*, cioè azioni di prevenzione e supporto tra pari. Concretamente si traduce nell'individuazione di potenziali *peers*, nella loro forma-

⁶ La progettualità più recente in questo ambito è il Piano per il benessere dello studente 2007-2010, che si rivolge a famiglie, operatori, docenti, dirigenti scolastici ecc. coinvolgendo scuole di ogni ordine e grado e comprende 10 azioni su altrettanti temi.

zione, nella costruzione di progettualità e nel loro supporto affinché possano svolgere una funzione di aiuto tra pari. In questa direzione si sono realizzate molte esperienze (Croce, Gnemmi, 2003), ma vi è stata anche un'importante progettualità nazionale promossa dal Ministero competente (Boda, 2001), che ha coinvolto oltre 60 città italiane nell'ambito di un progetto europeo, che ha prodotto delle linee guida per lo sviluppo di progetti di *peer education* (Boda, 2006).

Per quanto riguarda invece le forme della partecipazione dei bambini e dei ragazzi alla vita scolastica, la legislazione scolastica definisce diversi organi di rappresentanza locale e nazionale all'interno dei vari gradi del sistema scolastico e universitario. In questa sede interessa in particolare quanto previsto in riferimento alla secondaria superiore. Un capitolo importante per la partecipazione dei giovani alla vita scolastica è costituito dallo *Statuto delle studentesse e degli studenti della scuola secondaria*, approvato con DPR 24 giugno 1998, n. 249. Il documento è frutto di un lungo confronto che ha coinvolto tutte le componenti della scuola, in primo luogo gli studenti, attraverso le loro associazioni, le loro rappresentanze istituzionali e numerosissimi contributi giunti dalle assemblee di istituto.

Lo Statuto si colloca nel processo di acquisizione dell'autonomia da parte delle scuole, sia nel senso che detta norme generali che le singole scuole dovranno poi integrare e sviluppare, sia nel senso che contribuisce a definire il nuovo quadro delle relazioni fra gli studenti, e fra studenti e altre componenti, all'interno delle comunità scolastiche chiamate a progettare autonomamente la loro offerta formativa. Sempre a livello di secondaria superiore la dimensione della partecipazione è prevista anche dal DPR 10 ottobre 1996, n. 567, *Disciplina delle attività complementari e delle attività integrative nelle istituzioni scolastiche* (e modifiche successive: DPR 156/1999; DPR 301/2005) che istituisce a livello provinciale il Consiglio provinciale degli studenti. La consulta provinciale degli studenti è un organismo istituzionale di rappresentanza studentesca su base provinciale. È composta da due studenti per ogni istituto secondario superiore della provincia. I rappresentanti che la compongono sono eletti da tutti gli studenti della loro scuola. Le consulte provinciali degli studenti hanno una sede messa loro a disposizione e fondi propri che possono essere spesi solo dagli studenti che la compongono. Le funzioni delle consulte sono: assicurare il più ampio confronto fra gli studenti di tutte le scuole superiori; ottimizzare e integrare in rete le attività extracurricolari; formulare proposte che superino la dimensione del singolo istituto; stipulare accordi con gli enti locali, la regione e le associazioni, le organizzazioni del mondo del lavoro; formulare proposte ed esprimere pareri al provveditorato, agli enti locali competenti e agli organi collegiali territoriali; istituire uno sportello informativo per gli studenti, con particolare riferimento alle attività integrative, all'orientamento e all'attuazione dello Statuto delle studentesse e degli studenti; progettare, organizzare e realizzare attività anche a carattere transnazionale; designare due studenti all'interno dell'organo provinciale di garanzia istituito dallo Statuto delle studentesse e degli studenti (art. 5, c. 4).

Il Ministero ha un ufficio per le consulte e per le attività degli studenti. I presidenti delle consulte si riuniscono periodicamente in una conferenza nazionale, organo che costituisce uno spazio utile allo scambio d'informazioni sulle attività delle diverse consulte, alla discussione dei problemi comuni e al confronto con il Ministro della pubblica istruzione⁷.

⁷ Relativamente a questa area di intervento del Ministero non sono stati sinora condotti studi sull'attuazione delle consulte provinciali. Le iniziative realizzate dalla Conferenza nazionale dei presidenti delle consulte provinciali degli studenti e dalle singole consulte e i materiali prodotti sono reperibili sul sito www.consultestudenti.it

Tra i documenti recenti che denotano indirizzi che il Ministero conta di sviluppare nei prossimi anni vi sono anche: la direttiva sul coinvolgimento degli studenti⁸ e la direttiva sulle linee guida su cittadinanza democratica e legalità⁹, che recepisce i vari documenti europei sui temi della partecipazione dei giovani alla vita sociale e dell'istruzione.

Sono diverse le iniziative che invitano le scuole superiori nel coinvolgimento attivo degli studenti, sia a livello italiano sia a livello europeo. Alcune meritano una segnalazione per la loro particolarità:

- il *Parlamento europeo dei giovani*, un organismo indipendente fondato nel 1987, con sede a Berlino. Lo scopo del Parlamento europeo è la promozione dello sviluppo di una vasta dimensione europea tra i giovani (dai 16 ai 18 anni) attraverso il confronto con coetanei su temi quali i diritti umani, l'ecologia, l'economia, la sanità. La diciottesima sessione nazionale si è svolta a Piacenza nel marzo 2007¹⁰;
- il *Parlamento regionale degli studenti*, un'esperienza iniziata nel 2001 che coinvolge gli studenti delle scuole superiori, promossa dal Consiglio regionale della Toscana e realizzata con la collaborazione dell'IRRE Toscana. Il Parlamento è composto da 60 studenti provenienti dalle scuole di tutte le province toscane¹¹;
- *Partecipa.net*, promosso dall'Ufficio scolastico per l'Emilia-Romagna, insieme all'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna e al CNIPA (Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione) con l'intento di offrire agli studenti delle scuole superiori un'opportunità di formazione alle tematiche della partecipazione democratica e di sperimentazione di metodologie di partecipazione digitali¹²;
- *Rete dei consigli comunali nelle scuole*, un progetto della Regione Marche in collaborazione con le scuole superiori. È un percorso di educazione alla cittadinanza attiva, che intende promuovere una forma di partecipazione che abitui i giovani a organizzare un processo di discussione e di decisione favorendo una loro maggiore responsabilizzazione. I temi di discussione vertono sulla storia, la formazione e sul ruolo, le funzioni e le competenze del Comune, sulle ricerche sui giovani marchigiani effettuate dal laboratorio LaPolis (Università di Urbino) e sulla riforma delle politiche giovanili a partire dalla nuova legge regionale in materia¹³.

Nei gruppi dei pari

I gruppi dei pari tra adolescenti sono da anni un soggetto su cui si è concentrata l'attenzione di operatori sociali, amministratori e organizzazioni del territorio in quanto è sempre più evidente la tendenza a costituire gruppi amicali che tendono a durare a lungo

⁸ Circolare n. 1455 del 10 novembre 2006, *Indicazioni ed orientamenti sulla partecipazione studentesca*.

⁹ Ministero della pubblica istruzione, *Linee di indirizzo sulla cittadinanza democratica e legalità*, prot. n. 5843/A3 del 16 ottobre 2006.

¹⁰ Il riferimento in Italia è l'Associazione parlamento europeo giovani, presso il Liceo scientifico Vallisneri di Luc-ca.

¹¹ www.consiglio.regione.toscana.it/iniziative/Parlamento-degli-studenti

¹² Per lo sviluppo del progetto sono state predisposte *Linee guida per gli insegnanti* a cura dei soggetti promotori e altro materiale, tra cui un volume (con cd allegato): Emilia-Romagna. Assemblea legislativa (2005). Cfr. <http://www.assemblealegislativa.regione.emilia-romagna.it>

¹³ Cfr. <http://www.pogas.marche.it/politichegiovanili/Igiovaniipartecipano/RetedeiConsiglinellescuole/>

e che acquistano la funzione, per molti adolescenti, di prima vera palestra di protagonismo e di autonomia, al di fuori dei contesti istituzionali come la scuola e dei contesti formali come le associazioni strutturate e finalizzate.

La partecipazione nell'ambito del gruppo dei pari rappresenta uno spazio libero di scelta e di motivazione del singolo adolescente e assume particolare rilevanza in relazione alla possibilità di interagire con queste esperienze sia per riconoscerle sia per costruire con esse relazioni significative di progettazione partecipata. È una prospettiva che richiama esperienze – diffuse in molte città italiane – variamente nominate: animazione di strada, educazione di strada, lavoro di strada¹⁴.

Dai primi anni Ottanta, in Italia e in Europa, l'espressione "lavoro di strada" è stata utilizzata per far riferimento a un insieme piuttosto eterogeneo di interventi e di pratiche, in genere abbastanza simili eppure sufficientemente diverse da meritare un'attenzione specifica. Sul piano delle prassi i confronti sviluppati hanno permesso di cogliere nelle esperienze realizzate nel mondo molti punti in comune, soprattutto di carattere metodologico, inerenti al senso dell'intervento e ai percorsi operativi possibili, mentre molte differenze sono emerse in ordine ai destinatari, agli obiettivi e ai contesti organizzativi.

In particolare emergono quattro diverse centrature:

- sulla prevenzione, maggiormente presente da alcuni anni nelle esperienze italiane, con una particolare attenzione agli adolescenti e ai gruppi naturali e alle tematiche della comunicazione e dell'animazione del tempo libero nel caso della prevenzione del disagio;
- sulla devianza e sull'emarginazione, maggiormente presente nelle esperienze europee, con una particolare attenzione ai soggetti che vivono ai margini della società: senza fissa dimora, tossicodipendenti, giovani che si prostituiscono o che commettono illeciti. Le finalità possono essere diverse: da ridurre lo stato di sofferenza individuale ad arginare eventuali conseguenze sul piano della salute pubblica e della tranquillità sociale, anche attivando percorsi di tipo riabilitativo o di risocializzazione;
- sulle partecipazione sociale e politica, maggiormente diffusa nelle esperienze dell'America Latina, con un'attenzione particolare alle forme con cui bambini e giovani possono diventare effettivamente protagonisti della loro vita, alla loro capacità di auto-organizzarsi divenendo, così, i primi portavoce della propria condizione in rapporto alle istituzioni sociali e politiche;
- sulle comunità locali, non molto diffusa ma presente ovunque, con un'attenzione alle rappresentazioni che gli adulti hanno dei giovani, delle loro relazioni sociali, dei problemi e delle soluzioni adottabili.

In Italia non esiste un censimento delle esperienze di questo tipo, poiché sovente queste hanno una durata breve poiché traggono le risorse finanziarie per concretizzarsi da finanziamenti legati a progetti temporalmente definiti.

Tutte le centrature prima indicate hanno permesso in molte situazioni operative di sviluppare percorsi di partecipazione, soprattutto nella forma della progettazione partecipata. L'avvicinamento degli operatori ai gruppi, con un lento lavoro di sviluppo di relazioni, ha portato alla costruzione di iniziative e progetti, pensati dai gruppi, in cui l'operatore ha assunto un ruolo di supporto e mediazione tra il gruppo degli adolescenti e la comu-

¹⁴ Non è questa la sede per una disamina attenta delle differenze tra i vari termini. Si rimanda a tal scopo ai vari contributi e alla bibliografia contenuta in Centro nazionale di documentazione e analisi sull'infanzia e l'adolescenza (1999).

nità o le istituzioni locali. Come già evidenziato, molti di questi progetti hanno avuto possibilità di sviluppo grazie ai finanziamenti della L. 285 e, in alcuni casi, vi è stata la possibilità di una continuità di azione grazie ai processi di programmazione locale (piani di zona) nell'ambito dell'attuazione della L. 328.

Recentemente, oltre alle esperienze degli enti locali con l'apporto di cooperative sociali di educatori, hanno preso avvio – in relazione all'attuazione della legge 1° agosto 2003, n. 206, *Disposizioni per il riconoscimento della funzione sociale svolta dagli oratori e dagli enti che svolgono attività similari e per la valorizzazione del loro ruolo* (e delle leggi regionali sinora approvate)¹⁵ – esperienze di riconoscimento e valorizzazione della funzione sociale degli oratori, promosse da diocesi e da associazioni interessate ad avvicinare i gruppi di pari per provare a costruire rapporti di confronto e scambio.

Nelle associazioni

Secondo l'ISTAT (2008d) nel 2007 gli indicatori relativi alla partecipazione sociale dei residenti in Italia non presentano sostanziali variazioni rispetto agli anni precedenti: la quota di persone di 14 anni e più che, almeno una volta l'anno, ha svolto attività di volontariato o ha partecipato a riunioni si attesta infatti ai livelli degli anni precedenti, così come rimangono costanti anche le caratteristiche di coloro che sono coinvolti in tali attività. Più in particolare, il 9% dei ragazzi tra i 14 e i 17 anni dichiara di aver svolto, nei 12 mesi precedenti l'intervista, attività gratuita per associazioni di volontariato. L'attività gratuita in associazioni non di volontariato risulta meno diffusa (3%). Il 2% dei ragazzi di questa fascia di età ha partecipato a riunioni di associazioni ecologiche, per i diritti civili, per la pace, e il 9% a riunioni di associazioni culturali, ricreative o di altro tipo.

Lo studio condotto dal Centro nazionale di documentazione per l'infanzia e l'adolescenza (2007a) sulla vita quotidiana dei bambini afferma che è il 14% la quota dei bambini e dei ragazzi che nel 2005 ha partecipato ad attività di associazioni ricreative, culturali, ambientali, scout, ecc. L'esame dei dati a livello di Regioni e di macro-aggregati regionali rileva che la partecipazione dei bambini e degli adolescenti alla vita associativa è assai più diffusa nell'Italia nordorientale rispetto alle altre zone del Paese. Allo stesso modo i dati mostrano che i bambini e gli adolescenti hanno maggiori difficoltà a prendere parte alla vita associativa nei centri storici delle aree metropolitane.

Un altro aspetto particolarmente importante, ma raramente preso in esame dalle ricerche, è quello della partecipazione di bambini e adolescenti alle associazioni in quanto assunzione di un impegno di tipo democratico: partecipare alle decisioni da prendere, alle azioni da gestire, alla valutazione delle esperienze. Una recente ricerca della Regione autonoma Valle d'Aosta (Valle d'Aosta. Assessorato sanità, salute e politiche sociali, 2007) ha preso in esame tutte le esperienze associative a favore di bambini, adolescenti e giovani presenti sul territorio regionale. Nelle 184 associazioni censite hanno operato, nell'anno 2007, oltre 3.200 persone, a vario titolo (responsabili e/o operatori), di cui il 7% (244 bambini e adolescenti) sotto i 18 anni; solo il 2% dei componenti degli organi direttivi include anche minorenni.

¹⁵ A oggi, hanno già legiferato in materia le Regioni: Abruzzo, Calabria, Campania, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Molise, Piemonte, Puglia, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto.

Nelle comunità locali

La dimensione della partecipazione nelle comunità locali trova espressione in una molteplicità di forme e modalità, tuttavia le esperienze di questo tipo possono essere suddivise in due grandi categorie, a seconda che siano il frutto di un'azione promozionale svolta da un soggetto adulto o siano il frutto di un'azione autonoma di bambini e adolescenti.

A una prima osservazione potrà apparire impossibile o quasi che vi siano iniziative pensate e realizzate direttamente da bambini o adolescenti. In realtà sono forse più diffuse di quanto si possa immaginare, ma riguardano ambiti "storici" come quello del gioco, e più in generale del tempo libero, che solitamente il mondo degli adulti considera di minore valore, o ambiti più "recenti" come il web, e più in generale le tecnologie comunicative, che il mondo degli adulti fatica a cogliere nella sua pienezza. In entrambi questi campi i bambini, anche molto piccoli, sono capaci – partendo da un desiderio o da un bisogno – di esprimere competenze significative di progettazione (analisi dei bisogni, definizione di obiettivi, strutturazione di azioni, reperimento e utilizzo delle risorse necessarie, valutazione dell'esito) e di organizzazione.

La situazione è del tutto differente quando i bambini e gli adolescenti sono sollecitati e stimolati da adulti. Ci si riferisce ovviamente al fatto che, in questo caso, essi sono chiamati a mettere in gioco le loro abilità e capacità in funzione di desideri o di finalità prestabilite dagli adulti, a fruire di un'iniziativa pensata e organizzata dagli adulti o a mettere la loro creatività al servizio del mondo adulto o di contribuire, in una logica di partecipazione "forte" di concorrere alla progettazione di un parco o della gestione di un evento culturale.

Pur riconoscendo alla dimensione della partecipazione "debole" una dimensione di valore, la riflessione operata in questa sede si muove nella prospettiva di potenziare le esperienze di partecipazione "forte", quelle, cioè, nelle quali i bambini e gli adolescenti sono attori protagonisti e non solo fruitori di quanto preparato dagli adulti o, quanto meno, quelle nelle quali ai bambini e agli adolescenti non è lasciato un ruolo solamente decorativo (Hart, 2002).

Nel corso degli ultimi 20 anni si è progressivamente rafforzato il ruolo delle amministrazioni locali che, sollecitate dalla CRC, hanno assunto sempre più l'idea di dover garantire ai cittadini più piccoli il massimo in termini di rispetto dei diritti. Diversi soggetti, singoli o collettivi ("movimenti" o "reti"), sorti in questo periodo, hanno coinvolto gli enti pubblici che condividono una specifica cultura dell'infanzia. È il caso delle città che aderiscono alle reti delle "Città educative", delle "Città dei bambini", delle "Città sostenibili e amiche dei bambini e delle bambine" e delle "Città amiche dell'infanzia e dell'adolescenza". Le città in questione si sperimentano sempre più nella costruzione di opportunità di partecipazione formale dei bambini e degli adolescenti, di sostegno ai processi di autonomia, di promozione delle possibilità di vivere la mobilità cittadina in sicurezza, di coinvolgimento dei bambini e degli adolescenti in processi di modificazione urbanistica del territorio, ecc.

In queste sperimentazioni vanno ricordate almeno quattro diverse tipologie di coinvolgimento e di partecipazione dei bambini e dei ragazzi alla vita civile e sociale.

Le consultazioni dei bambini e degli adolescenti

Ascoltare e consultare i bambini e gli adolescenti può sembrare molto semplice: in realtà, è una strategia di promozione molto complessa che richiede la capacità di porsi davanti a loro come interlocutori credibili e affidabili per poter chiedere loro di esprimersi.

Non è sufficiente convocare i bambini e chiedere loro qualcosa: occorre organizzare bene le modalità di comunicazione e aiutare bambini e adolescenti a comprendere valore, obiettivi e modalità operative della consultazione¹⁶.

Tra le modalità più diffuse di consultazione vi sono le ricerche e gli incontri finalizzati.

Per quanto riguarda le ricerche è doveroso segnalare che da anni sociologi, psicologi e pedagogisti hanno realizzato progetti attraverso i quali sono state poste, ai bambini e agli adolescenti, domande su molti aspetti, da quelli più personali (inerenti la propria salute, il proprio sistema di relazioni, ecc.) a quelli più orientati ad acquisire loro pareri su bisogni ed esigenze e opinioni su proposte e ipotesi di intervento a loro favore nel territorio.

Le ricerche più interessanti sono, da un lato, quelle che considerano i bambini e gli adolescenti protagonisti attivi anche della costruzione e realizzazione della stessa ricerca; dall'altro, quelle che fanno seguire alla consultazione il coinvolgimento dei bambini e degli adolescenti nella fase progettuale successiva (Ferrari, Fornaia, Dal Lago, 2005; Iervese, 2004; Fondazione Paideia, 2007).

Degna di nota appare, su questa linea, l'esperienza denominata *Pratiche di e-democracy partecipativa nella Regione Marche*: i giovani sono stati coinvolti attivamente nel processo di revisione della legge regionale 12 aprile 1995, n. 46, *Promozione e coordinamento delle politiche di intervento in favore dei giovani e degli adolescenti*, attraverso un processo di accompagnamento e discussione nell'ambito di "arene virtuali" e "forum" con lo scopo di produrre idee e suggerimenti per migliorare il testo di legge. Il progetto si avvale delle nuove tecnologie della comunicazione per favorire lo sviluppo di una partecipazione estesa e di una democrazia più attiva, riducendo la distanza tra giovani e politica.

Un'altra interessante esperienza è stata sviluppata, recentemente, dalla Provincia di Parma con il progetto *Pa.ì.S. – Partecipa il sociale*, iniziativa di *e-democracy* cofinanziata dal CNIPA (Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione) e dal Ministero per le innovazioni e le tecnologie, in cui è stato sperimentato l'e-vote come metodologia di consultazione pubblica degli adolescenti.

Un'altra modalità di consultazione è quella degli incontri finalizzati che vede bambini e adolescenti interpellati da organizzazioni non governative, nell'ambito di azioni di pressione e partecipazione nei confronti delle istituzioni nazionali. Esempi di questo tipo di azioni sono quelle che vedono in Italia come promotori il PIDIDA, il Comitato italiano per l'UNICEF e Save the children Italia.

Il PIDIDA nel corso del 2007 ha predisposto un documento costruito con bambini e adolescenti in vista dell'incontro annuale di approfondimento del Comitato ONU per i diritti dell'infanzia. Nel documento si dà conto di un progetto di ricerca per verificare lo stato di attuazione dei diritti dell'infanzia nelle Regioni italiane, con la presentazione di una serie di raccomandazioni desunte dall'attività di indagine realizzata. Nel 2006 il PIDIDA ha organizzato il Forum dei bambini e dei ragazzi in cui i bambini e gli adolescenti hanno avuto l'opportunità di dialogare con i rappresentanti del Governo sui temi che li riguardano. Nel 2008 è stato avviato un lavoro con i bambini e gli adolescenti per analizzare il loro punto di vista sulle politiche regionali, tramite l'elaborazione di un questionario differenziato per fasce di età (10-12 anni e 13-17 anni), somministrato in cinque Regioni. Tale lavoro è, inoltre, risultato trasversale al progetto di monitoraggio degli impegni assun-

¹⁶ Sul tema dell'ascolto dei bambini, soprattutto con riferimento alla prima infanzia si segnala il numero monografico della rivista *Bambini in Europa* (n. 1, 2001), che propone diversi contributi sul senso e sulle forme dell'ascolto dei bambini a livello europeo.

ti dai Governi durante la Sessione speciale delle Nazioni Unite sull'infanzia del 2002 attraverso il documento *Un mondo a misura di bambino*, di cui, nel 2007, è stato celebrato il quinto anniversario. Il Gruppo di lavoro sulla partecipazione del PIDIDA ha promosso l'inserimento di una rappresentanza di ragazzi nella delegazione governativa italiana che ha partecipato all'evento celebrativo, svoltosi a New York dal 9 al 12 dicembre 2007. Nel 2008 il lavoro del PIDIDA si è concentrato sul tentativo di costruire principi e standard minimi per un percorso di partecipazione di bambine, bambini, ragazze e ragazzi a livello istituzionale (PIDIDA, 2009b).

Il Comitato italiano per l'UNICEF promuove periodicamente incontri di bambini e adolescenti per raccogliere opinioni, valutazioni e proposte da presentare alle autorità pubbliche, nell'ambito di incontri internazionali e nazionali di particolare rilievo.

Save the children Italia svolge percorsi di consultazione e sensibilizzazione nelle scuole, nei quali i bambini e gli adolescenti sono invitati a confrontarsi e giungere a esprimere delle valutazioni e delle proposte su questioni che hanno a che fare con la loro vita e, più in generale, con l'attuazione dei diritti dei bambini e degli adolescenti (Save the children, 2007).

I consigli comunali dei ragazzi

Le prime esperienze di consigli comunali dei ragazzi (CCR) si sviluppano in Italia dalla metà degli anni Ottanta, ispirate a quelle da diversi anni attive in Francia. Si tratta di una forma "nuova" per coinvolgere bambini e adolescenti e sviluppare con loro percorsi di educazione alla cittadinanza. In Italia l'idea è ripresa contemporaneamente in ambienti pedagogici diversi, da quello dell'associazionismo storico, come l'Arciragazzi, a quello dell'università e della ricerca scientifica. Le prime esperienze si muovono in modo sperimentale nel tentativo di capire la possibilità di dare sviluppo a questa modalità. Nel già citato manuale per l'implementazione della L. 285 (Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, 1998) uno spazio particolare è stato dedicato a questa modalità di intervento, proposta come una delle azioni possibili e praticabili da parte di amministrazioni comunali per attivare nuove forme di partecipazione di bambini e adolescenti alla vita della comunità locale.

I consigli dei ragazzi, che possono operare a livello comunale, di circoscrizione o di quartiere, rappresentano un'innovativa modalità di partecipazione dei bambini e degli adolescenti alla vita della comunità, permettendo loro di contribuire alle scelte e alle decisioni da cui finora sono stati esclusi. Tramite i consigli è offerta ai ragazzi la possibilità di confrontarsi, di gestire la conflittualità nella ricerca di soluzioni che non soddisfino le esigenze dei singoli ma quelle della collettività di cui si è parte, rendendo in tal modo effettiva la pratica della partecipazione attraverso l'espressione delle proprie idee, delle proprie esigenze e dei propri desideri, nell'esercizio consapevole dei propri diritti.

Infine, va ricordato che la nascita di un consiglio dei ragazzi si sviluppa all'interno di un sistema di progettualità alla cui definizione contribuiscono il Comune, la scuola, i genitori e le agenzie educative territoriali, soggetti che responsabilmente garantiscono la possibilità di realizzare la partecipazione dei bambini e degli adolescenti.

Trascorsi quasi 20 anni dalle prime sperimentazioni, si può tracciare un bilancio sicuramente positivo di quanto accaduto: l'idea del consiglio comunale dei ragazzi ha coinvolto sempre più Comuni, scuole e organizzazioni del terzo settore ma, soprattutto, ha coinvolto sempre più bambini e adolescenti, chiamati a partecipare a un'esperienza assolutamente originale. Le esperienze sono state motore di studi e ricerche, sono nate associazioni (come Democrazia in erba) che hanno come loro finalità la promozione di que-

sto tipo di interventi, o realtà, come Camina, un'associazione di enti locali che assume l'idea di promuovere e rafforzare queste esperienze attraverso interventi formativi, ricerche e studi.

Più recentemente anche gli Uffici dei pubblici tutori del Veneto e del Friuli Venezia Giulia investono molte energie nella promozione e supporto dei processi partecipativi di bambini e adolescenti nell'ambito delle esperienze dei consigli dei ragazzi¹⁷.

L'attuale diffusione di queste esperienze nel Paese non è conosciuta in modo preciso: né l'ANCI, né le Regioni, né il Ministero dell'istruzione sono al corrente di quante esperienze di questo tipo siano effettivamente attive in Italia e soprattutto quali siano le forme e i contenuti della partecipazione che vi si praticano.

La progettazione partecipata

Dalla consapevolezza che abbiamo bisogno dei bambini per costruire un cambiamento reale, che il bambino può diventare un parametro nuovo per pensare una città a misura di bambino, quindi una città a misura di tutti (Tonucci, Rissotto, 1995), nasce l'idea della "Città dei bambini", una proposta che sollecita sindaci e amministratori delle città a cambiare punto di riferimento assumendo il bambino e non il cittadino adulto e produttivo come parametro di riferimento.

I bambini hanno bisogno di crescere e per farlo debbono giocare. Per giocare debbono potersi muovere nella città, debbono poter realizzare i loro giochi con la minima intermissione degli adulti. Hanno bisogno di un ambiente percorribile dai pedoni e garantito dalla preoccupazione e dalla responsabilità sociale di tutti. Un simile ambiente risponde evidentemente non solo alle esigenze dei bambini, ma anche a quelle degli anziani, dei portatori di handicap e, se si riesce a superare l'ottica angusta dei privilegi, di tutti i cittadini. Si tratta di ripensare la città come luogo pubblico, dove le strade e le piazze siano canali di comunicazione e di scambio; e come luogo sicuro, non perché presidiato, ma perché frequentato, vissuto, occupato da persone che si fanno carico del benessere collettivo. I più piccoli non solo rappresentano i bisogni di tutti i cittadini, ma anche i bisogni della città considerata come grande ecosistema oggi gravemente malato.

I bambini possono aiutare gli adulti assumendo anche ruoli di protagonisti nel contribuire alla trasformazione della città. Ciò richiede agli adulti di dare la parola ai bambini, saperli ascoltare ed essere disposti a tener conto di quello che essi propongono. Sono tre atteggiamenti estremamente complessi, che normalmente gli adulti non assumono, pensando che il ruolo di genitori, di insegnanti o comunque di adulti implichi le funzioni di educare, insegnare e proteggere, e il ruolo di bambini quelle di ascoltare e ubbidire. Per fare ciò occorre una precondizione: essere convinti che i bambini sappiano bene quello che vogliono e specialmente quello che manca loro, che siano capaci di formulare proposte. Questa condizione si forma con un atteggiamento critico sulle tradizionali certezze dell'adulto competente, su una corretta, attenta e sensibile osservazione dei comportamenti infantili, sullo studio dello sviluppo e delle competenze infantili e su un recupero della memoria della propria infanzia, dei desideri appagati e di quelli insoddisfatti.

¹⁷ L'Ufficio del tutore pubblico dei minori del Friuli Venezia Giulia ha promosso la seconda assemblea dei bambini consiglieri della regione. L'incontro (svoltosi a Udine il 16 novembre 2007) si è concluso con la redazione – da parte dei bambini – di un documento finale. L'Ufficio protezione e pubblica tutela dei minori del Veneto, invece, con la collaborazione del PIDIDA e dell'Università di Padova, ha predisposto una brochure dal titolo *Partecipo, dunque sono* per presentare i diritti dei bambini e, in particolare, quello alla partecipazione (febbraio 2008).

Tra le esperienze più interessanti nate in Italia, a partire da questi presupposti, vi sono quelle di progettazione partecipata. Questa attività prevede un gruppo di bambini che assieme a tecnici della città (architetti, urbanisti, ambientalisti, ecc., a seconda del compito) interviene su un ambiente, uno spazio o un servizio, per i quali è prevista una ristrutturazione. L'obiettivo è quello di raccogliere dai bambini le loro esigenze, di interpretare con loro i bisogni della comunità, avere da loro idee e proposte per la ristrutturazione e arrivare a un progetto che possa godere della creatività dei bambini, ma che sia realizzabile grazie ai contributi dell'esperto. In genere il progetto nasce con una precisa richiesta ai bambini da parte degli amministratori e impegna questi ultimi a tener conto delle proposte che emergeranno.

Nelle esperienze di progettazione partecipata i bambini si sentono investiti di una fiducia e di una responsabilità reale. Gli adulti sono disposti ad ascoltarli, ad accogliere i loro bisogni, a tenere conto delle loro idee fino a realizzarle. La piazza, il percorso, l'ambiente che risultano da questa originale collaborazione sono la "loro piazza", il "loro percorso", il "loro ambiente". Ne sono orgogliosi e sono disposti a impegnarsi per realizzarli, mantenerli e difenderli. Si sentono cittadini oggi e si preparano a modificare la loro città e a prendersene cura. Attraverso tali esperienze di partecipazione costruiscono atteggiamenti di appartenenza e di responsabilità in netta controtendenza con l'estraneità e il disinteresse di cui si parlava sopra.

Negli anni in cui il progetto la *Città dei bambini* si è sviluppato diversi Comuni hanno espresso l'intenzione di assumere i bisogni dei bambini come parametro di riferimento per le scelte della pianificazione e della progettazione urbana, seguendo l'esempio del Comune di Fano, che fin dal 1991 ha istituito su queste basi il Laboratorio Fano la città dei bambini¹⁸. I temi centrali di queste esperienze hanno riguardato il diritto dei bambini di giocare in città, il diritto dei bambini di muoversi nella città, il bisogno di autonomia. Non c'è una mappa aggiornata di queste esperienze e manca un punto di riferimento nazionale di raccolta di documentazione (teorica, metodologica, esperienziale).

Nel 2000 Regione Emilia-Romagna, ANCI, UPI e Legautonomie hanno stipulato un protocollo di intesa su pianificazione e progettazione partecipata, per porre al centro dei processi di pianificazione, progettazione e valutazione delle trasformazioni urbane e territoriali le pratiche di partecipazione e coinvolgimento responsabile dei cittadini, concordando sulla necessità di promuoverle attivamente. Alla base del protocollo vi è l'idea che proprio le innovazioni legislative nazionali e regionali, che sollecitano nuove forme di partecipazione, e le sperimentazioni avviate dalle amministrazioni locali, richiedano un impegno comune e reciproco che, utilizzando gli ambiti di competenza istituzionale della Regione, delle Province e dei Comuni, possa avviare processi di pianificazione aperti alla partecipazione dei cittadini di diverse fasce d'età, compresi i bambini e gli adolescenti, esperti del proprio ambiente di vita.

Altre esperienze

Nel quadro sin qui descritto, di azioni ed esperienze di promozione della partecipazione dei bambini e degli adolescenti, un ruolo particolarmente importante, ma sinora solo parzialmente compiuto, è quello delle Regioni e delle Province.

¹⁸ A puro titolo di esempio di propongono alcuni studi che hanno documentato le varie fasi del progetto, in modo da rendere comprensibile cosa succede in un'esperienza di progettazione partecipata: Baraldi, Maggioni (2000); Italia. Ministero dell'ambiente (2001); Cirlini *et al.* (2007).

Regioni e Province possono favorire a livello locale lo sviluppo di pratiche di cittadinanza e partecipazione dei bambini e degli adolescenti; possono svolgere una funzione di raccolta di documentazione sulle esperienze per valorizzarle; possono incentivare con programmi appositi lo sviluppo di esperienze in campi specifici; possono svolgere azioni di analisi delle esperienze e produrre linee guida, da rilanciare in tutto il territorio. Le Province possono svolgere un ruolo ulteriore di promozione, valorizzazione e coordinamento delle esperienze su scala provinciale.

È possibile segnalare alcune esperienze per esemplificare concretamente le ipotesi sopra indicate.

La Regione Emilia-Romagna da circa due anni ha in corso un programma di scambi formativi provinciali che, partendo dall'esperienza decennale nel campo dei servizi per la prima infanzia, ha inteso estendere questa modalità formativa anche all'area dei servizi per adolescenti. Uno dei contenuti su cui la Regione ha voluto sviluppare questo programma è proprio il tema della partecipazione, in relazione alle esperienze di aggregazione e socializzazione (centri di aggregazione territoriali e centri educativi). Concretamente un gruppo di operatori di servizi, insieme ai responsabili della programmazione sociale di zona e ai responsabili di enti gestori, sta svolgendo un programma di scambi e di formazione per confrontare esperienze e costruire linee d'indirizzo a valenza regionale.

La Regione Lazio, in attuazione dell'art. 6 della LR 7 dicembre 2007, n. 20, *Promozione degli strumenti di partecipazione istituzionale delle giovani generazioni alla vita politica e amministrativa locale*, ha emanato una delibera attuativa (n. 586 del 1° agosto 2008) che contiene gli indirizzi per la costituzione e il funzionamento dei consigli comunali, municipali o sovracomunali dei giovani nonché di quelli dei bambini e dei ragazzi al fine di assicurarne i requisiti minimi di uniformità in ambito regionale e criteri e modalità per l'erogazione dei contributi per le spese necessarie ai fini dell'istituzione e gestione dei consigli comunali, municipali o sovracomunali dei bambini e dei ragazzi.

L'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna, nel periodo 2000-2006, ha realizzato un progetto di cittadinanza democratica attraverso il dialogo tra le scuole superiori e l'Assemblea stessa (Baldoni, Baruzzi, 2008).

La Regione Abruzzo, nell'ambito delle azioni connesse all'attuazione della L. 285, ha provveduto a costituire un gruppo di lavoro che, accompagnato dal supporto di una società di consulenza e formazione, ha elaborato un documento di linee guida sulla partecipazione relative ai progetti finanziati dalla L. 285 e, più in generale, ai progetti che riguardano il target infanzia e adolescenza. Il documento in primo luogo delinea alcuni possibili significati del concetto di partecipazione e, secondariamente, li declina in relazione ai diversi articolati della L. 285.

La Provincia di Bologna ha realizzato nel 2006 un'indagine sui consigli comunali dei ragazzi, cui è seguito un convegno nel 2008 e l'avvio di un percorso di formazione per facilitatori dei CCR (Baldoni, Baruzzi, 2008).

Un quadro interessante, ancorché parziale, sull'attività delle amministrazioni regionali è quello che costruisce il PIDIDA da tre anni, sentendo tutte le Regioni in merito al riconoscimento dei diritti e alle azioni normative o di programma in atto (PIDIDA, 2009a).

Da segnalare, infine, il percorso di analisi sulle buone pratiche della partecipazione finanziate con i fondi della L. 285 nelle Città riservatarie, promosso dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza. Il progetto ha la finalità di rilevare, descrivere e analizzare le buone pratiche relative al diritto alla partecipazione, finanziate dalle 15 Città riservatarie con i fondi della L. 285, attivi o conclusi nell'anno 2008.

Rispetto all'ambiente

Dalla seconda metà degli anni Novanta, la combinazione tra quanto disposto dalla L. 285 e le azioni intraprese, a livello internazionale¹⁹, in tema di tutela ambientale hanno permesso lo svilupparsi di numerose iniziative legate alla creazione di città sostenibili per l'infanzia e l'adolescenza, volte ad assicurare il rispetto dei diritti dei bambini e degli adolescenti nelle aree urbane di diversi Paesi del mondo (UNICEF Innocenti Research Centre, 2005).

L'articolo 7 della L. 285 (*Azioni positive per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza*), in particolare, prevede misure e interventi orientati alla promozione della partecipazione dei bambini e degli adolescenti alla vita delle comunità locali attraverso azioni che facilitino l'uso degli spazi urbani e naturali, rimuovano gli ostacoli alla mobilità, amplino la fruizione dei beni e dei servizi ambientali, culturali, sociali e sportivi. A partire dal 1996, tali temi sono stati sviluppati dal Ministero dell'ambiente per promuovere il progetto *Città sostenibili delle bambine e dei bambini*, il cui obiettivo è stato quello di promuovere una nuova cultura dell'infanzia basata su un importante presupposto: una città a misura di bambini e adolescenti è più adatta a tutti. La partecipazione dei bambini e degli adolescenti è essenziale nel creare progetti idonei e vivibili per l'ambiente urbano. Le città progettate per e con i bambini e gli adolescenti sono migliori per tutti e costituiscono un arricchimento per tutta la società.

Nel 1998, sempre il Ministero dell'ambiente ha istituito il riconoscimento di *Città sostenibile delle bambine e dei bambini* da assegnare ai Comuni italiani impegnati a migliorare gli interventi e le opportunità per l'infanzia, l'economia urbana, la pianificazione territoriale e i trasporti, con il coinvolgimento della comunità locale e in primo luogo dei bambini e degli adolescenti. Tale riconoscimento ha contribuito allo sviluppo di iniziative volte alla realizzazione, in Italia, di Città amiche dell'infanzia e dell'adolescenza.

La L. 285 e il progetto *Città sostenibili delle bambine e dei bambini* hanno promosso e rafforzato il ruolo degli enti locali e degli attori sociali a livello territoriale. Parallelamente a questo percorso, dal 1995 è stata sviluppata una serie di azioni e iniziative promosse dalle associazioni ambientaliste e mirate alla sensibilizzazione delle amministrazioni locali sul problema della fruibilità degli spazi urbani da parte dei piccoli cittadini. Le prime iniziative sono state promosse senza il sostegno delle amministrazioni locali: solo successivamente la collaborazione tra associazioni ed enti locali si è fatta via via più stretta e ha coinvolto anche le istituzioni centrali.

L'ultimo rapporto di Legambiente (2009) sulle politiche partecipative per l'infanzia e l'adolescenza promosse nei Comuni capoluogo ha messo in luce la positiva crescita delle città dei bambini, con il Nord che assume il ruolo da protagonista nei confronti di un Sud sempre più ridimensionato rispetto agli anni passati. La classifica delle città viene stilata in base ai dati che le stesse amministrazioni forniscono compilando il questionario che ogni anno viene loro inviato da Legambiente. Maggiore incidenza nella graduatoria è data alle iniziative che favoriscono la partecipazione dei ragazzi realizzate dalle amministra-

¹⁹ I documenti che hanno maggiormente ispirato la strategia delle Città sostenibili amiche delle bambine e dei bambini, e che fanno da sfondo alle iniziative locali, nazionali e internazionali delle associazioni e dei Governi per promuovere un ambiente a misura dell'infanzia, sono: la *Convenzione ONU sui diritti del fanciullo* (New York, 1989); l'*Agenda 21* (ONU, Rio de Janeiro, 1992); l'*Agenda di Habitat II* (ONU, Istanbul, 1996), la *Carta di Aalborg* e le indicazioni del Segretariato internazionale delle Città amiche dei bambini.

zioni comunali, alla presenza di organi politici e tecnici specifici, alle strutture dedicate all'infanzia e, infine, alle iniziative culturali rivolte agli under 14.

Altre importanti iniziative di partecipazione nella gestione dell'ambiente a livello locale riguardano l'attuazione, da parte delle amministrazioni, di quanto disposto dal capitolo 28 dell'*Agenda 21* locale²⁰: «Ogni amministrazione locale dovrebbe dialogare con i cittadini, le organizzazioni locali e le imprese private e adottare una propria Agenda 21 locale. Attraverso la consultazione e la costruzione del consenso, le amministrazioni locali dovrebbero apprendere e acquisire dalla comunità locale e dal settore industriale, le informazioni necessarie per formulare le migliori strategie».

Tra quelle più significative, è opportuno annoverare le iniziative della città di Pescara, tramite l'Assessorato all'Agenda 21, attraverso la collaborazione con il Consiglio comunale delle bambine e dei bambini di Pescara per l'implementazione di una serie di attività sulle questioni ambientali che riguardano più in generale la scuola, lo sviluppo sostenibile e la qualità della vita; dal Comune di Ravenna, con la promozione del processo di Agenda 21 Junior che coinvolge la Consulta dei ragazzi e delle ragazze per cui rappresenta un significativo spazio di espressione, e inserisce anche la loro voce all'interno di uno strumento partecipato per definizione qual è l'Agenda 21 locale; dalla Regione Lombardia, con la creazione di Agenda 21 dei ragazzi, che vede i bambini e gli adolescenti impegnati a conoscere, riflettere ed esprimersi in termini propositivi sui temi dell'appartenenza, dell'identità e della vita nel proprio territorio.

Rispetto a media e tecnologie

Il rapporto con i media e le nuove tecnologie costituisce uno degli aspetti più moderni della condizione dell'infanzia e dell'adolescenza.

Da una ricerca del Centro nazionale di documentazione per l'infanzia e l'adolescenza (2007a) emerge che il tempo trascorso a guardare la TV cresce all'aumentare dell'età: i bambini di 3-5 anni che durante i giorni non festivi trascorrono più di 4 ore davanti al piccolo schermo sono il 16%. Tale quota sale tra i ragazzi di 11-13 anni (19%) e raggiunge il livello più alto tra quelli di 14-17 anni (21%). Anche l'uso del cellulare cresce molto tra i bambini e ragazzi. Considerando la fascia d'età 11-17 anni, tra il 2000 e il 2005 si è passati dal 56% all'84% di utilizzatori. La crescita maggiore si è verificata tra i più piccoli: la quota di ragazzi tra gli 11 e i 13 anni che utilizza il cellulare è più che raddoppiata (ora è al 70%), mentre tra i 14 e i 17 anni è passata dal 70% al 90%. Anche l'uso di Internet è in continua crescita: considerando, per esigenze di confronto statistico, solo i ragazzi tra 11 e 17 anni, la percentuale di giovani utenti passa dal 28% del 2000 al 52% del 2005. I bambini e ragazzi tra i 6 e i 17 anni che si collegano a Internet sono 2 milioni e 484 mila, pari al 37% della popolazione di questa età. Anche la quota di bambini e ragazzi tra i 3 e i 17 anni che usano il pc, tra il 2000 e il 2005, è cresciuta passando dal 42% al 57%; nella fascia 11-17 anni l'aumento è più consistente: dal 57% al 76%.

²⁰ *Agenda 21* è un documento di intenti e obiettivi programmatici su ambiente, economia e società sottoscritto da oltre 170 Paesi di tutto il mondo, durante la Conferenza delle Nazioni unite su Ambiente e sviluppo (UNCED) svoltasi a Rio de Janeiro nel giugno 1992. In particolare, il capitolo 28 (*Iniziative delle amministrazioni locali di supporto all'Agenda 21*) riconosce un ruolo decisivo alle comunità locali nell'attuare le politiche di sviluppo sostenibile, tenuto conto che oltre il 45% della popolazione mondiale vive in contesti urbani, percentuale destinata a crescere fino al 63% nel 2030.

Sono sufficienti queste sintetiche informazioni per delineare uno scenario che vede i bambini e gli adolescenti giocare un ruolo importante come fruitori di informazioni e più in generale di media. Con l'aumentare dell'uso di Internet da parte di bambini e ragazzi, si è diffusa una forte preoccupazione sociale che ha generato iniziative di vario genere, finalizzate a rendere più "sicuro" il rapporto tra Internet e i suoi giovani utenti.

Molte e diverse le esperienze, cui sembra però mancare una strategia complessiva di riferimento, tra le quali si segnalano:

- gli spazi web che alcuni quotidiani e riviste mettono a disposizione di bambini e adolescenti;
- la produzione di giornali nelle scuole, che coinvolge ogni anno migliaia di istituti (dalla primaria alla secondaria superiore) e di studenti, e che sovente vede affiancarsi alla realizzazione dei giornalini in forma cartacea la costruzione e gestione di siti. A Modena, recentemente, si è svolto un incontro di giovani studenti, coinvolti in esperienze giornalistiche con docenti universitari e direttori di testate locali (cartaceo o on-line);
- la produzione di informazione sia in forma cartacea sia attraverso il web collegata alle esperienze dei consigli comunali dei ragazzi.

Tra i progetti mirati a incentivare processi partecipativi nei bambini e negli adolescenti un ruolo interessante è svolto da *Screensaver* della RAI (www.screensaver.rai.it), che permette ai bambini e agli adolescenti di costruire e "pubblicare" parti di programma, video o spot. Nel corso degli anni vi sono state inoltre alcune esperienze di telegiornali, sia nazionali sia locali, prodotti da bambini e adolescenti e trasmissioni radiofoniche programmate e gestite da bambini, come *Gt Ragazzi*, frutto della stretta collaborazione tra RAI 3 e TG3. *Gt Ragazzi* è l'unica realtà nel panorama televisivo italiano che offra notizie nazionali e internazionali trattate con un linguaggio semplice e più adatto ai giovani; si occupa di esteri come di cronaca, di musica e spettacolo come di ambiente e di curiosità da tutto il mondo; è un telegiornale fatto non solo *per* i bambini e gli adolescenti, ma *con* i bambini e gli adolescenti (vedi www.ilpaeseideibambinichesorridono.it).

Altra esperienza importante è la *Radio dei bambini del Meyer*, nata da una collaborazione tra la Fondazione Meyer, la ludoteca dell'Ospedale pediatrico di Firenze e Lady Radio. Oltre a una giornalista professionista, vi lavora una giornalista di 10 anni che ha il compito di intervistare i suoi coetanei all'interno dell'Ospedale Meyer.

Un'esperienza che dal 1971 coinvolge sempre più i bambini e gli adolescenti è quella del *Giffoni Film Festival*, che ha come obiettivo quello di promuovere e far sviluppare il cinema per bambini e adolescenti, elevandolo dalla posizione marginale che occupava al tempo ai ranghi più consoni di un "genere" di grande qualità e capacità di penetrazione del mercato. Il Festival ha come fulcro una giuria composta solo da bambini e adolescenti tra i 6 e 19 anni, divisi in 4 sezioni per fascia d'età. A loro il compito di vedere, giudicare, discutere, votare i film in concorso, senza nessun condizionamento di adulti. Nel corso del tempo il numero dei giurati è cresciuto fino a 1.500 unità e il ventaglio dei Paesi di provenienza ha raggiunto ormai quota 30, abbracciando tutti i continenti.

È importante, infine, dare conto del lavoro dell'Ordine nazionale dei giornalisti, il cui gruppo di lavoro "Informazione e minori" il 4 e 5 giugno 2008 ha incontrato a Bruxelles i capi delegazione italiani delle varie forze politiche presenti nel Parlamento europeo con l'obiettivo di presentare la *Carta di Treviso* aggiornata e pubblicata in inglese, con l'auspicio di indicarla come punto di riferimento per una eventuale Carta europea su informazione e minori. In questa occasione l'Ordine ha sottolineato l'opportunità di trasformare

un simile codice deontologico, unico nel suo genere in Europa, in un punto di riferimento importante e base di confronto per un possibile sviluppo su un tema sicuramente trasversale e universale qual è la tutela del bambino nell'ambito dell'informazione.

3. Le idee: approcci culturali e letture della situazione

Partendo dalle esperienze realizzate in diversi Paesi, alcuni studiosi (Cussiànovich, Marquez, 2002; Hart, 2002; Lansdown, 2001) hanno elaborato riflessioni generali che forniscono un quadro di riferimento utile per quanti intendano promuovere la partecipazione dei bambini e degli adolescenti. Rispetto alle tante e variegate iniziative realizzate, sembra, però, mancare una riflessione su come favorire la partecipazione; mancano inoltre metodologie condivise che consolidino le esperienze e consentano di scambiarle tra le diverse realtà.

Grazie all'analisi delle esperienze realizzate è possibile individuare alcune semplici regole che andrebbero rispettate per promuovere una reale partecipazione: innanzitutto bambini e adolescenti dovrebbero conoscere la motivazione e gli obiettivi dell'iniziativa proposta, essere sin dall'inizio informati sul ruolo loro assegnato, così come sui rapporti di potere e sulle strutture decisionali, che dovrebbero essere trasparenti. Operando con i bambini e gli adolescenti sin dalle prime fasi, con regole chiare e trattandoli con rispetto, si facilita il loro pieno coinvolgimento, che dovrebbe avvenire sempre su base volontaria, con la possibilità di ritirarsi in qualunque momento. Le esperienze realizzate dimostrano come ascoltare bambini e adolescenti aiuti a prendere decisioni migliori, a rafforzare l'impegno per la democrazia e a favorire una migliore comprensione e una loro maggiore consapevolezza, in estrema sintesi, a promuovere i loro diritti in maniera più appropriata.

Gli autori sono concordi nel rilevare come, pur non esistendo un modello standardizzato e valido per tutti i contesti, sia possibile individuare alcuni elementi che favoriscono l'attiva partecipazione di bambini e adolescenti, a partire dall'importanza di creare occasioni nelle quali essi possano esprimersi su questioni che riguardino le loro esperienze e che loro ritengano importanti, prestando una particolare attenzione a che l'assunzione di un ruolo da protagonisti da parte loro non venga utilizzata per diminuire la responsabilità degli adulti nei loro confronti.

Non sempre però la presenza di bambini e adolescenti in iniziative comporta "partecipazione". Nel tentativo di individuare "buone" – ma anche "cattive" – pratiche e di far compiere passi in avanti alle modalità operative che coinvolgono i bambini e gli adolescenti, Hart ha ideato "la scala della partecipazione" che permette di individuare le possibili gradazioni nell'applicazione – e nella non applicazione – del diritto alla partecipazione. Dopo il gradino più basso, quello della manipolazione, i successivi gradi di "non partecipazione" sono la "decorazione" e la "partecipazione simbolica": quando questo tipo di coinvolgimento è proposto ai bambini e agli adolescenti, l'attenzione ai loro diritti è surclassata dalle necessità degli adulti. I gradini successivi indicano i diversi gradi di partecipazione: a partire dall'essere informati e investiti di un ruolo, passando per l'essere consultati, sino ad arrivare alla progettazione in proprio e la condivisione operativa, considerato il grado più alto. In quest'ultimo gradino gli adulti collaborano alla realizzazione di attività ideate dai bambini e dagli adolescenti.

Negli ultimi anni, a fronte del generale miglioramento delle modalità attraverso le quali i bambini e i ragazzi vengono coinvolti a livello locale, anche la loro partecipazione agli

appuntamenti internazionali ha subito una significativa evoluzione. Nel 1990, ad esempio, in occasione del Vertice mondiale sull'infanzia, i bambini e gli adolescenti presenti avevano un ruolo "coreografico"; nel 2002, in occasione della Sessione speciale dell'Assemblea generale delle Nazioni unite dedicata all'infanzia, la partecipazione dei bambini e degli adolescenti è stata curata fin dalla preparazione a livello regionale e locale, coinvolgendo bambini e ragazzi attivi nelle comunità e nelle associazioni, curando il processo preparatorio e prestando una particolare attenzione alle modalità organizzative del Children's Forum che si è svolto nelle giornate che hanno preceduto la Sessione speciale. Si è dunque data una maggiore importanza al percorso e l'appuntamento internazionale è stato così interpretato come una fase di un più ampio processo di coinvolgimento dei ragazzi già nei propri Paesi di appartenenza.

Più di recente, nel settembre del 2006, il Comitato sui diritti dell'infanzia previsto dalla CRC ha dedicato l'annuale *Giornata della discussione generale* all'ascolto del bambino e dell'adolescente²¹. Nelle raccomandazioni agli Stati, frutto di un lungo lavoro preparatorio e di giornate d'incontri alle quali hanno partecipato adulti e ragazzi provenienti da tutto il mondo, si ricordava come fosse importante il rispetto del principio di non discriminazione, da quella di genere, a quella etnica, da quella legata alla disabilità, a quella legata alla condizione socioeconomica.

È proprio da questo tipo di esperienze in sedi internazionali che si possono trarre utili indicazioni nel tentativo di ovviare al rischio che bambini e adolescenti possano diventare dei "professionisti" degli appuntamenti pubblici.

La normativa di riferimento

A oggi non sono molte le Regioni che hanno emanato normative che riguardano in modo diretto o indiretto il diritto alla partecipazione dei bambini e degli adolescenti. Occorre ricordare, inoltre, che vi è un'area di sovrapposizione con le politiche giovanili in quanto sovente queste ultime includono tra i propri destinatari anche ragazze e ragazzi dai 14 anni ai 17. Molte leggi regionali di ordinamento delle politiche per i giovani indicano tra i propri destinatari anche i ragazzi di questa età e, per stare nel campo delle politiche, anche i recenti "accordi quadro" stipulati tra Ministero per le politiche giovanili e Regioni includono questa fascia d'età.

Alcune norme regionali sono maggiormente connesse al tema della partecipazione dei bambini e degli adolescenti. Si tratta di normative diverse tra loro per impostazione e contenuti e che possono diventare un possibile stimolo per altre Regioni interessate a legiferare in materia²²:

- quelle delle Regioni Abruzzo, Basilicata ed Emilia-Romagna sono simili tra loro: riprendono le indicazioni della rete delle Città amiche dei bambini e delle bambine e

²¹ Il Comitato sui diritti dell'infanzia è istituito dalla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo (art. 43) con il compito di esaminare i progressi compiuti dagli Stati parti nell'attuazione della Convenzione, di redigere Commenti generali su singoli articoli. Il Comitato organizza ogni anno a Ginevra il *Giorno di discussione generale* su singoli temi legati alla Convenzione, redigendo delle raccomandazioni conclusive. I materiali della giornata di discussione sull'ascolto del bambino e dell'adolescente (*To speak, participate and decide - The child's right to be heard*) sono disponibili sul sito del Child rights information network (CRIN) all'indirizzo: www.crin.org/resources/infoDetail.asp?ID=10230

²² Abruzzo, LR 140/1999; Basilicata, LR 10/2005; Emilia-Romagna, LR 14/2008; Lombardia, LR 34/2004; Lazio, LR 20/2007.

sottolineano la centralità del punto di vista dei bambini e degli adolescenti nei processi di progettazione e ri-progettazione urbana, collocando la partecipazione dei bambini e degli adolescenti soprattutto in questa prospettiva;

- quella della Regione Lombardia si colloca principalmente nel filone della protezione e della predisposizione di azioni a favore dei diritti dei bambini. Il tema della loro partecipazione non è mai esplicitato, ma, essendo uno dei contenuti dei documenti cui la legge si riferisce, implicitamente lo si può considerare come parte integrante della legge stessa;
- quella della Regione Lazio è l'unica a focalizzare in modo esplicito il tema della partecipazione definendo le forme concrete con cui essa si può attuare e tutte le ricadute amministrative e organizzative.

Reti, supporti, luoghi di pensiero, ricerca e formazione

A livello europeo e italiano è sorta una serie di reti tra enti pubblici e organizzazioni non governative che affrontano i temi dei diritti dei bambini e degli adolescenti e della partecipazione.

Rete ChildONEurope (www.childoneurope.org)

Nel 2000 gli Stati membri dell'Unione europea hanno avvertito l'esigenza di incrementare le occasioni di scambio e di dialogo sulle esperienze maturate e sulle politiche nazionali attuate a favore dell'infanzia e dell'adolescenza nei vari contesti nazionali. A tale scopo, nello stesso anno, furono istituiti la *Giornata europea per l'infanzia* (20 novembre) e il Gruppo permanente intergovernativo l'Europe de l'Enfance. Nell'ambito del Gruppo intergovernativo il 24 gennaio 2003 fu creata la Rete europea degli osservatori nazionali per l'infanzia ChildONEurope, al fine di meglio supportare da un punto di vista tecnico-scientifico lo scambio di esperienze. Composta da 23 dei membri dell'UE, la rete europea ha, tra i vari obiettivi, quello di favorire lo scambio di conoscenze e informazioni sulle leggi, le politiche, i programmi, i dati statistici, gli studi, le ricerche e le buone pratiche riguardanti l'infanzia e l'adolescenza anche attraverso la realizzazione di studi e ricerche su tematiche riguardanti l'infanzia e l'adolescenza basate su un approccio interdisciplinare e comparativo. Tra questi ultimi è al momento istituito all'interno della rete un gruppo di lavoro sul tema della partecipazione. Il gruppo composto da esperti sta realizzando una prima mappatura delle esperienze esistenti in materia di partecipazione nei vari Paesi. Si ricorda che sul tema della partecipazione il Segretariato del network ha organizzato nel gennaio del 2008 un seminario europeo intitolato *Towards a culture of child participation*. I materiali relativi al seminario sono disponibili sul sito di ChildONEurope.

Rete Child friendly cities (www.childfriendlycities.org)

È un'iniziativa promossa dall'UNICEF Innocenti Research Centre, lanciata nel quadro della Risoluzione della Conferenza ONU *Habitat II* (tenutasi a Istanbul nel 1996) sul tema della sostenibilità dei centri urbani. La rete intende promuovere ricerche e iniziative finalizzate ad accrescere la partecipazione dei bambini e dei ragazzi all'interno delle amministrazioni locali, nella certezza che le loro proposte possano indicare percorsi validi per la creazione di realtà cittadine in cui il rispetto e la promozione dei diritti dell'infanzia rappresenti una priorità. Il segretariato della rete si occupa di sostenere e guidare le amministrazioni locali nella realizzazione dei progetti di ricerca e dei programmi intrapresi.

Rete Città educative (www.edcities.bcn.es)

Nel 1990 si è svolto a Barcellona il primo Congresso internazionale delle Città educative, in cui le rappresentanze hanno aderito formalmente all'AICE (Associazione internazionale delle città educative) e sottoscritto una Carta dei valori revisionata, in seguito, in occasione dei due congressi internazionali tenuti a Bologna nel 1994 e a Genova nel 2004. Nella carta si indicano alcune linee guida per realizzare dei centri urbani in grado di rispondere alle esigenze più profonde dei singoli cittadini e di affrontare le sfide dell'integrazione culturale. In quest'ottica di miglioramento è promossa l'associazione e la partecipazione attiva di bambini e adolescenti, considerati cittadini nel pieno esercizio dei propri diritti civili e politici, chiamati ad agire in collaborazione con insegnanti, educatori e governi locali. Attualmente l'associazione comprende una rete di 331 governi locali di 34 Paesi che arricchiscono i propri progetti grazie allo scambio di informazioni sui programmi in attuazione. La rete è molto attiva nel nostro Paese.

Città dei bambini (www.lacittadeibambini.org)

La città dei bambini è un progetto internazionale dell'Istituto di scienze e tecnologie della cognizione del Consiglio nazionale delle ricerche (CNR) e nasce a Fano nel 1991. Attualmente la rete di città aderenti al programma comprende 17 centri urbani in Italia, Spagna e Argentina. Il piano portato avanti dalle amministrazioni locali non è finalizzato a un semplice incremento della partecipazione dei bambini all'interno delle attività cittadine, ma mira a un ribaltamento della visione dei centri urbani in cui i bambini sono assunti come parametri e garanti della vivibilità. L'assunto di partenza è che le città, generalmente organizzate a misura del lavoratore motorizzato, cercando un nuovo assetto, a dimensione di bambino, ottengono sicuri benefici per tutta la comunità. I consigli comunali dei ragazzi come organi autonomi dotati di una vocazione politica e l'intervento dei bambini nelle attività di progettazione urbanistica sono alcune delle forme di partecipazione previste all'interno delle amministrazioni coinvolte nel programma.

Rete Città amiche dell'infanzia e dell'adolescenza – Camina (www.camina.it)

Camina, nata nel luglio 1999, con sede presso il Centro studi e formazione per gli enti locali Le mille città di Castel San Pietro Terme (Bologna), è stata fondata dall'ANCI nazionale con l'ANCI Emilia-Romagna, il Comune di Castel San Pietro Terme, il Comune di Ferrara e lo stesso Centro studi. È un'associazione di enti locali e associazioni che si propone di collaborare con gli amministratori e gli operatori di comunità locali che intendono intraprendere progetti innovativi nel campo delle politiche per l'infanzia, ponendo l'accento, in modo particolare, sull'importanza di rinnovare le metodologie di partecipazione e sulla necessità di ripensare le politiche urbanistiche in funzione dei bambini. Il lavoro di Camina consiste nell'organizzazione di seminari e convegni e nella pubblicazione di prodotti editoriali.

Democrazia in erba (www.democraziainerba.it)

Fondata a Roma nel 1995 dalle associazioni nazionali degli enti locali, Lega delle autonomie, ANCI e UPI, Democrazia in erba è l'associazione dei Comuni che hanno avviato i consigli comunali dei ragazzi. L'associazione, attraverso gemellaggi, convegni, seminari di formazione, campagne di sensibilizzazione e produzione di materiali informativi, promuove la diffusione dell'esperienza dei consigli dei ragazzi, cercando di coinvolgere anche le istituzioni regionali e le circoscrizioni e, al tempo stesso, si occupa della verifica e della valutazione delle esperienze già avviate.

Rete Albachiara (www.albachiara.org)

Albachiara è un'iniziativa che nasce nel 2004, promossa dalla Provincia di Pistoia e dal Gruppo Abele, con lo scopo di creare dei momenti di incontro tra giovani e adulti per dialogare sui temi della cittadinanza, della giustizia, della legalità, dei diritti e della responsabilità. Gli aderenti ad Albachiara si riuniscono ogni anno a Montecatini in un campus per mettere a confronto le idee e creare progetti di cittadinanza partecipata. Il primo risultato di questa esperienza è stato un Manifesto nazionale sulla cittadinanza in cui, partendo da otto parole chiave (contesto, identità, differenze, libertà, democrazia, giustizia, partecipazione, rete), si pongono le basi per un'idea più attiva di sovranità popolare. Tra le iniziative organizzate dalla rete in cui i ragazzi assumono un ruolo da protagonisti si segnalano: un osservatorio gestito da ragazzi e ragazze che denunciano in un rapporto annuale situazioni in cui è negato il diritto di cittadinanza, una rassegna annuale di lavori artistici realizzati da giovani tra i 14 e i 25 anni che raccontano esperienze di cittadinanza agita e negata sui propri territori, l'organizzazione di forum locali e programmi di ospitalità reciproca tra gruppi aderenti alle iniziative.

Rete Città sostenibili e amiche dei bambini e delle bambine (www.cittasostenibili.minori.it)

A seguito del Vertice sull'ambiente di Rio de Janeiro nel giugno 1992, si sono moltiplicate le azioni a favore di città più sostenibili dal punto di vista ambientale, seguendo le indicazioni contenute nell'Agenda 21. Il Ministero dell'ambiente italiano ha proposto di inserire nel Piano di azione nazionale per l'infanzia un riferimento chiaro alle città amiche delle bambine e dei bambini. In queste città, proprio secondo le indicazioni contenute nel capitolo 25 dell'Agenda 21, i bambini sono assunti come indicatori biologici (ecologici) di sostenibilità e considerati, al tempo stesso, soggetti in grado di contribuire al miglioramento della qualità della vita attraverso la partecipazione alle procedure decisionali dei consigli comunali dei ragazzi e il coinvolgimento in iniziative come la progettazione partecipata e l'ideazione di nuovi spazi urbani.

Le questioni emergenti: criticità e prospettive

Il quadro dell'attuazione del diritto alla partecipazione dei bambini e degli adolescenti nel nostro Paese è caratterizzato da molteplici aspetti positivi.

Il primo di essi riguarda la crescente attenzione prestata in questi anni, sia in termini operativi sia normativi sia di indirizzi strategici, da parte dello Stato, degli enti locali, della scuola, delle aziende sanitarie, dei soggetti del terzo settore.

Il secondo è relativo alla crescita notevole della dimensione tecnico-metodologica, grazie all'apporto di università, terzo settore, amministrazioni pubbliche e scuola che hanno voluto, e potuto, attivare sperimentazioni in questo ambito, così come all'apporto delle ricerche e dei percorsi formativi realizzati negli ultimi anni. Un segno tangibile di questo processo è l'aumento della pubblicistica in materia, non solo quella istituzionale ma soprattutto quella veicolata attraverso i normali canali di distribuzione libraria. Terzo aspetto da sottolineare, infine, è rappresentato dall'aumento di richieste formulate da bambini e adolescenti che – attraverso organizzazioni formali e informali, storiche o di più recente costituzione – rivendicano spazi per essere ascoltati dagli adulti e dalle istituzioni, dai decisori politici e tecnici.

In questo quadro, però, non mancano aspetti di criticità, che meritano di essere affrontate per superare il *gap* che separa il nostro Paese dalle esperienze più avanzate svolte in altri contesti nazionali.

La prima criticità ha a che fare con la mancanza di una *cornice generale di riferimento* e con la *discontinuità degli investimenti*. L'ambito dei processi partecipativi di bambini e adolescenti ha avuto una stagione particolarmente felice in coincidenza con il periodo di attuazione della L. 285 (dal 1998 al 2003), che ha mobilitato soggetti (passioni, intelligenze, culture), ha attivato strutture (normative, organizzazioni), ha generato attese. A questo periodo è seguita una stagione, l'attuale, in discontinuità con la precedente, sia per la mancanza di riferimenti, sia per il venire meno dei finanziamenti dedicati.

La seconda criticità riguarda, nonostante i cambiamenti intervenuti in questi anni, la persistenza di una *minorità culturale* di questo tema. Persiste infatti tra gli operatori, gli educatori e gli amministratori un pregiudizio culturale che non attribuisce al tema della partecipazione la stessa importanza riconosciuta a quello della tutela e della protezione dell'infanzia. È scarsa la consapevolezza del legame che unisce tutela e partecipazione: così, se sono ancora pochi i rappresentanti delle istituzioni consapevoli di essere portatori del dovere di rendere esigibile questo diritto, anche tra i bambini e gli adolescenti, come evidenziano numerose ricerche realizzate negli ultimi anni, non sempre vi è coscienza dei propri diritti e di come renderli esigibili. La conseguenza è visibile nella frammentazione delle competenze, nella mancanza d'integrazione tra le intenzionalità e le prassi delle diverse istituzioni: carenza di comunicazione reciproca, di collegamenti stabili, di coordinamento istituzionale e operativo, di condivisione di strumenti e di saperi tecnici e professionali.

La terza criticità riguarda le *difficoltà territoriali* nell'attuazione delle esperienze significative. Non esistendo un'attenzione precisa e focalizzata sui tempi della promozione della partecipazione, le esperienze fino a ora realizzate si concentrano solo in alcuni aree del Paese. In gioco è la possibilità di rendere esigibile, a tutti i bambini e adolescenti, il diritto alla parola e alla partecipazione nella società. Le disuguaglianze territoriali esistenti sono – sotto questo profilo – un segno della non equità nella distribuzione delle risorse e nell'accesso alle stesse.

Una quarta criticità riguarda la *debolezza dei saperi*. È doveroso mettere in evidenza la mancanza di processi di elaborazione culturale e di un sapere politico e tecnico a partire dalle esperienze realizzate. Ciò implica il rischio di sprecare risorse, sia per quanti hanno già investito, sia per quanti hanno intenzione di investire in tale ambito. Segno tangibile di questa mancanza è l'assenza di un manuale istituzionale dedicato al tema della partecipazione in analogia con quello applicativo della L. 285 o con quello predisposto dal Ministero dell'ambiente nel 2000 per l'attuazione dei bandi dedicati alle Città sostenibili amiche dei bambini e delle bambine. Mancano anche linee guida nazionali o regionali sul tema della partecipazione dei bambini (l'unica eccezione è rappresentata dal documento prodotto dalla Regione Abruzzo proprio a conclusione dell'attuazione della L. 285, per favorire il passaggio alla programmazione territoriale anche delle esperienze di partecipazione dei bambini).

La quinta criticità riguarda la *mancanza di figure intermedie*, soggetti capaci di svolgere la funzione di supporto verso istituzioni e organizzazioni che vogliono operare per dare attuazione a questo diritto. La loro presenza è assolutamente disomogenea nel territorio nazionale e non vi è alcun criterio di qualità: mancano percorsi formativi di base e universitari e criteri di definizione della figura professionale, di accesso alla professione e di regolazione della stessa.

La sesta criticità ha a che fare con la *mancanza di significative esperienze valutative*. Nel quadro pionieristico e sperimentale che è andato sviluppandosi in questi anni l'attenzione alla dimensione valutativa è stata minima, parziale e discontinua: non solo per quan-

to riguarda i processi di lavoro professionale e gli esiti dal punto di vista delle istituzioni ma, soprattutto, per quanto riguarda gli esiti dal punto di vista di bambini e adolescenti.

La settima criticità riguarda la *mananza di coinvolgimento di alcuni soggetti*. A oggi, in particolare, il mondo delle famiglie non è stato sensibilizzato a questi temi. La scuola, l'associazionismo, gli altri contesti di crescita di bambini e adolescenti non sono vissuti dai genitori come luoghi di sviluppo del protagonismo dei loro figli, ma solamente come luoghi di apprendimento, divertimento, socializzazione ecc.

Infine, l'ultima criticità che vogliamo porre all'attenzione è la *mananza di esperienze partecipative in alcuni contesti particolari*. Nel panorama delle esperienze di cui si è acquisita documentazione sono evidenti alcuni "vuoti", resi ancora più significativi dal confronto europeo. In particolare sembra del tutto assente, in Italia, una specifica attenzione ai processi partecipativi nell'ambito dei percorsi di presa in carico socioassistenziale dei bambini in difficoltà (i bambini che, per diversi motivi, sono collocati in affidamento familiare o in comunità alloggio o frequentano centri diurni educativi), o sanitaria (ci si riferisce ai bambini in ospedale o in trattamento sanitario prolungato, mentre tra le esperienze documentate ve ne sono diverse che hanno a che fare con le istanze di prevenzione) o penale (nell'ambito dell'istituto penale e delle comunità di accoglienza, ovviamente, ma più in generale delle diverse misure previste dalla legge). Tra le esperienze documentate, inoltre, quasi nulla è stato reperito con una tematizzazione specifica in riferimento a bambini e adolescenti con disabilità o a bambini e adolescenti rom. Non è esclusa, ovviamente, la presenza di esperienze altamente significative in questi ambiti, ma – quanto meno – va denunciata una loro scarsa visibilità, sia nei confronti dei soggetti che operano in questo settore, sia dell'opinione pubblica in generale.

Promuovere i rapporti tra le generazioni

1. Il fenomeno

La tematica del rapporto tra le generazioni è da sempre oggetto di attenzione e di analisi a diversi livelli, ma nello scenario attuale è diventata un nodo davvero cruciale sia per le incalzanti e profonde trasformazioni del contesto sociale, sia per la problematicità crescente che caratterizza oggi la dinamica intergenerazionale.

Occorre innanzitutto partire da una riflessione intorno alla definizione del termine “generazione”. Quella più semplice, che nasce dall’etimologia della parola, si riferisce all’intervallo di tempo tra la nascita dei genitori e la nascita dei loro figli. In genere si intende per “generazione” una durata di 25 anni. Un recente studio della Fondazione Giovanni Agnelli (2006) utilizza questa definizione: «Si possono definire “figli” le persone fino al 25° compleanno e poi, generalizzando, “genitori” gli appartenenti alle generazioni in età tra i 25 e i 59 anni e “nonni” quelli in età superiore ai 60 anni» (Fondazione Giovanni Agnelli e Gruppo di coordinamento per la demografia - sis, 2006, p. 29).

È senz’altro una generalizzazione pratica per l’esposizione, ma non è possibile fermarsi a essa. In un approfondimento, elaborato specificatamente come contributo alla riflessione dell’Osservatorio nazionale per l’infanzia e l’adolescenza, Francesco Canevelli, riprendendo altri studi, propone un allargamento di visuale.

«Il concetto di “generazione” attiene alla condizione del generare e dell’essere generati. Rimanda altresì a tutti quegli elementi di condivisione (alle caratteristiche comuni) in base ai quali è possibile raggruppare gli individui in base alla loro “posizione” generazionale. Da questo punto di vista non è quindi rilevante solo l’età, ma anche la posizione che si occupa all’interno della “gerarchia” generazionale (genitore, figlio, nonno, fratello...). Di più, proprio perché l’età è solo un criterio parziale di suddivisione delle diverse generazioni, è insito in questo termine il concetto di differenti “fasi dello sviluppo” di ciascun individuo nonché quello di diversi ruoli sociali che ciascuno può ricoprire (studente piuttosto che lavoratore, pensionato piuttosto che impiegato ecc.). Le caratteristiche anagrafiche unite a quelle dello sviluppo psicologico e a quelle del ruolo sociale definiscono quindi diversi insiemi di soggetti che possono essere accomunati dalla condivisione (o dalla somiglianza) dei “bisogni” che possono essere considerati “tipici”, o comunque “prevalenti”, di ciascun livello generazionale. Appare quindi evidente come la stessa definizione di “generazione” si presti a essere estremamente dilatata o, al contrario, molto compressa, a seconda dei criteri di raggruppamento di volta in volta utilizzati. La conseguenza è l’estrema variabilità della definizione stessa, prevalentemente legata a variabili di tipo culturale. È d’altra parte a nostro avviso corretto, proprio in considerazione della riflessione inerente i “movimenti” dinamici tra le generazioni, pensare a esse in quanto portatrici di “bisogni evolutivi” piuttosto che definibili in termini di caratteristiche date e relativamente imm modificabili».

Anche un’altra studiosa, pur se da un diverso punto di vista, sottolinea la maggiore complessità e differenziazione tra le attuali generazioni. «Forse mai, come nel presente storico, è diventato possibile osservare e quasi toccare con mano le differenze che distinguono una generazione dall’altra. Questo perché i mutamenti sociali ed economici della no-

stra società hanno assunto un ritmo tale che le generazioni non sono neppure più da intendere come “epoche” che creano distinzioni tra padri e figli, ma “epoche più brevi” che addirittura differenziano i modelli di vita e i comportamenti tra fratelli. Essere il fratello maggiore o minore, l'essere nati in una stessa famiglia cinque anni prima o cinque anni dopo crea di fatto modalità diverse di crescita e atteggiamento, a causa dello sviluppo dell'alta tecnologia, dei prodotti di mercato» (Giani Gallino, 2005, p. 63).

Utilizzando questa prospettiva, che privilegia l'osservazione delle peculiarità e dei bisogni generazionali, risulta evidente che oggi nella stessa epoca coesistono molteplici “micro-generazioni”, diverse per competenze acquisite, comportamenti, modalità di pensiero, valori di riferimento. Questo dato può comportare un forte rischio di frammentazione sociale e di incomunicabilità tra le generazioni, ma al tempo stesso può anche diventare una ricchezza nella misura in cui viene sollecitato e promosso il dialogo, il confronto e lo scambio dei propri patrimoni in un progetto comune, come più oltre vedremo.

Alcune caratteristiche delle generazioni attuali

Che configurazione hanno i rapporti tra le generazioni nel nostro Paese anche solo dal punto di vista strutturale, in particolare da quello sociodemografico?

Sicuramente uno dei primi tratti è da ricondurre alla *persistenza di un basso livello di natalità*. Nonostante si confermi il lievissimo aumento delle nascite registrato a partire dal 1995, rimane comunque basso, rispetto agli altri Paesi europei, il tasso di natalità, pari al 9,5 ‰ contro una media europea di circa il 14 ‰ (ISTAT, 2008a). Le nascite da madre straniera sono uno dei fattori a cui è dovuta la ripresa della natalità in Italia. Il rapporto sottolinea brevemente il ruolo di “cerniera” delle donne migranti che devono continuamente tessere i legami tra la cultura presente e quella del passato e della terra d'origine; specularmente, il loro bambino è chiamato a costruire un'identità complessa a partire da almeno due diversi riferimenti culturali. L'ISTAT, in «Statistiche in breve» dell'8 ottobre 2009, rileva ancora che circa 519 mila residenti di cittadinanza straniera sono nati in Italia, 72.472 nel solo anno 2008. Essi costituiscono il 13,3% del totale degli stranieri residenti e rappresentano un segmento di popolazione in costante crescita. Complessivamente, i minorenni costituiscono un insieme di circa 862 mila individui. Anche il tasso di fecondità (numero di figli per ciascuna donna fertile) è in ripresa, pari a 1,35; è il livello più alto registrato in Italia negli ultimi 16 anni, ma rimane inferiore sia alla media europea, pari a 1,52, sia al numero di figli desiderato dalle donne stesse, pari a 2,1.

Il secondo tratto caratterizzante è il *continuo processo di invecchiamento della popolazione*. La suddivisione per macro-classi di età della popolazione italiana vede una diminuzione lenta ma costante della fascia più giovane e la crescita di quella più anziana. «La vita media degli italiani è di quasi 84 anni per le donne e di 78,3 anni per gli uomini, ai primi posti nella graduatoria dei Paesi dell'Unione europea» (ISTAT, 2008a, p. 22). La denatalità, unita all'allungamento della vita media delle persone causato dalle migliorate condizioni di vita e dal progresso medico-scientifico, determina inevitabilmente una popolazione sempre più “vecchia”. Il rapporto, infatti, tra la popolazione 0-14 anni e quella oltre i 65 anni è uno dei più bassi in Europa: negli ultimi anni, nel nostro Paese ci sono quasi 140 anziani ogni 100 bambini (Stranges, 2008) e ci sono regioni, come la Liguria, in cui il rapporto passa a 239 anziani ogni 100 giovani. Inoltre, «il rapporto tra popolazione giovane e anziana e popolazione in età attiva (indice di dipendenza) ha superato, nel 2006, la soglia critica del 50%, uno dei livelli più elevati dell'Unione. L'indice di ricambio ha sfiorato, nel 2006, quota 112%: in altri termini, le per-

sone potenzialmente in uscita dal mercato del lavoro sono il 12% in più di quelle che invece sono potenzialmente in entrata. Questo squilibrio pone il nostro Paese al primo posto in Europa e a molta distanza dalla media comunitaria» (ISTAT, 2008a, p. 20). In più l'ISTAT stima che nei prossimi anni si accentui ulteriormente il processo di "invecchiamento" della popolazione che caratterizza il nostro Paese con un grosso impatto su diverse sfere della società (stato di salute della popolazione, sistema previdenziale, potenziale umano ecc.) e sul bisogno di incrementare e migliorare i servizi sociali, assistenziali e sanitari (ISTAT, 2006c).

Il terzo tratto è rappresentato dagli indubbi *cambiamenti registrati nelle strutture e nei comportamenti familiari* con la crescita di nuove e diverse tipologie di famiglie (ISTAT, 2006d; ISTAT, 2008a). Tra questi: la tendenza ad accentuare il carattere mononucleare della famiglia e a restringere la numerosità dei membri; il calo del numero dei matrimoni e l'innalzamento dell'età in cui ci si sposa; l'aumento del numero delle famiglie di fatto; l'aumento dell'instabilità familiare dovuta a separazioni e divorzi; un aumento del numero delle famiglie ricomposte, in cui almeno uno dei partner proviene da una precedente unione; un aumento delle famiglie monogenitoriali, dove la presenza di un solo genitore non è più imputabile solo alla vedovanza, ma, più spesso, alla separazione dei coniugi.

Un quarto tratto non può che essere relativo al crescente *livello di disoccupazione, in particolare di quella giovanile*. Nell'ultimo Rapporto annuale dell'ISTAT si legge: «Dopo una prolungata fase di discesa, nel 2008 la disoccupazione registra una crescita consistente [...]. Queste modificazioni del mercato del lavoro hanno o potrebbero avere conseguenze importanti sulle situazioni familiari. Infatti nel 2008 le famiglie con presenza esclusiva di lavoratori temporanei sono 965 mila (838 mila con un solo occupato e 127 mila con due o più occupati, dove complessivamente vivono circa 2,5 milioni di persone). Le situazioni più critiche sono però quelle delle famiglie senza occupati in cui vivono una o più persone in cerca di lavoro. Nel 2008 riguardano oltre 530 mila famiglie, dove vivono poco meno di 1,5 milioni di persone. Anche le famiglie composte da genitori e figli con un unico reddito da lavoro possono comunque trovarsi in difficoltà. Nel corso del 2008, ad esempio, si registra un forte incremento dei padri disoccupati nelle coppie con figli: vi si concentra oltre la metà dell'incremento dei disoccupati maschi» (ISTAT, 2009c, p. 173-195). Rispetto agli altri Paesi europei l'Italia è ai primi posti per il tasso di disoccupazione giovanile (tra i 15 e i 24 anni), che «è pari al 20,3% (di circa 14 punti superiore al tasso totale di disoccupazione). Le differenze di genere si mantengono rilevanti: il tasso di disoccupazione giovanile delle donne italiane (23%) supera quello maschile di oltre 5 punti percentuali» (ISTAT, 2008a, p. 42) e sono soprattutto le regioni del Sud ad avere i tassi più alti. Tale situazione concorre a rendere sempre più difficile la realizzazione di processi di uscita dei giovani dalla propria famiglia di origine. Eppure le attuali giovani generazioni sono preparate e competenti, ma dal momento che entrano nel mondo del lavoro tardi, in modo instabile, precario e continuando a dipendere dalla propria famiglia, non riescono a costruire in piena autonomia e responsabilità la propria vita futura. Di conseguenza risulta molto limitato quello specifico apporto innovativo e di crescita di cui ogni società ha bisogno e che solo le generazioni più giovani possono dare.

I rapporti tra le generazioni

«Spesso si contano le generazioni come vite che si susseguono. Si nasce e si muore. Poi tocca a un'altra generazione. Nonni, padri, figli, nipoti. Come in una grande fami-

glia. Ma ci sono molte interazioni fra persone di età diverse che avvengono al di fuori della famiglia. I padri, con le loro scelte, incidono non solo sulla vita dei propri figli, ma anche sulle vite dei figli degli altri. Le generazioni non si succedono l'una all'altra, ma coesistono, interagiscono tra di loro, aiutandosi a vicenda o pestandosi i piedi. Eppure molto spesso si ragiona come se ogni generazione cominciasse solo quando tramonta la generazione immediatamente precedente. È come se l'esistenza degli uni fosse indipendente da ciò che accade agli altri. Si dice e si pensa 'ai miei tempi' o al 'tempo dei miei genitori' come se non si vivesse nello stesso secolo, come se un importante spezzone di vita non fosse stato vissuto in comune, con tante occasioni di contatto, personali e impersonali, mediate dalla sfera pubblica o da quella privata. È un modo di pensare fuorviante, perché impedisce di capire che la vita delle nuove generazioni dipende in grande misura dal destino che viene loro assegnato non da chi ha completato il proprio corso di vita prima della loro apparizione, ma da chi oggi, proprio oggi, sta decidendo per loro. Troppe volte si ignora tutto questo. Non ci si pensa o non si vuole pensare in questo modo, forse perché è un modo per deresponsabilizzarsi» (Boeri, Galasso, 2007, p. 3-4).

Se pertanto da una visione statica di insieme si sposta il fuoco su una visione più dinamica e ci si interroga intorno ai rapporti attuali tra generazioni, il quadro non appare univoco. *Da un lato* si denuncia una crisi dei rapporti tra le generazioni, il distacco e la non comunicazione tra di esse, il non riconoscimento, il non ascolto. L'andamento demografico rende, inoltre, più alta la possibilità per le bambine e i bambini di crescere senza fratelli/sorelle e senza cugini e quindi con un rete orizzontale più povera; le reti verticali, a loro volta, appaiono caratterizzate da una maggiore distanza di età tra genitori e figli, e da una maggiore fragilità anche in ragione dell'instabilità dei nuclei familiari. Non solo, l'isolamento e la non comunicazione viene avvertita anche tra le famiglie stesse, poco sostenute nelle funzioni genitoriali e sempre più pressate da ritmi di vita incalzanti che rendono difficili i rapporti di solidarietà e di vicinanza. Frammentazione, dunque, dei legami sociali e ricerca di una "socialità ristretta".

Dall'altro lato si sottolinea invece un'altra caratteristica dei nostri tempi, ovvero la lentezza e la difficoltà che ciascuna generazione ha nel passare da uno stato generazionale all'altro, a rendersi autonoma. Una prossimità, dunque, tra generazioni, una contiguità che rende difficile il separarsi (Livi Bacci, 1999), come avviene nel caso dei genitori che sempre più facilmente si propongono ai figli come amici, quasi alla pari: un modello relazionale che implica la quasi scomparsa di quei forti contrasti tra genitori e figli che avevano caratterizzato le generazioni di alcuni decenni fa. I figli sono spesso considerati il prolungamento dei genitori, ricercati soprattutto per l'appagamento e la conferma di realizzazione che possono dare loro; i nonni accudiscono i nipoti come se fossero figli, al posto dei genitori che lavorano. La nascita di un figlio è sempre più il frutto di una scelta consapevole: ciò rappresenta da un lato un importante fattore che facilita la "gestazione" di sé come genitori da parte della coppia, ma dall'altro anche un rischio insito proprio nell'eccessiva enfasi posta sulla scelta consapevole. Nel rimandare l'arrivo di un figlio tanto da farlo diventare il perfezionamento di un disegno di sé si rischia che il figlio non trovi spazio come individuo (Rosci, 2007, p. 119).

Ma le due immagini della realtà – l'incomunicabilità tra le generazioni e la loro contiguità – sono solo apparentemente contraddittorie: ciò che le unifica è l'indifferenziazione, la mancanza di confini e di identità che porta a una vicinanza, ma non a una reale comunicazione. La differenza permette l'incontro, lo scambio, anche il sano conflitto, che a sua volta aiuta l'autonomia e l'individuazione.

2. Le idee: il “patto” tra le generazioni come prospettiva culturale

Il principio della solidarietà tra le generazioni

Il rapporto tra le generazioni ha in sé un carattere dinamico in quanto si caratterizza come un incontro e un confronto tra bisogni in continua evoluzione. Conseguentemente, possiede un carattere dialettico intragenerazionale e intergenerazionale. In questo duplice confronto si costruiscono le biografie e le identità dei diversi soggetti coinvolti nelle relazioni. Percorsi di confronto e di conflitto ineludibili. Affinché questa dialettica possa assumere forme *costruttive*, capaci di considerare tutte le diverse fasce di età, è necessario che sia sempre sostenuta da alcuni principi fondamentali capaci di ispirare la costruzione del tessuto sociale, culturale, educativo, economico, politico di una determinata comunità.

Per questa ragione, di fronte ai profondi cambiamenti in atto sopra descritti, è cresciuta l'attenzione verso il principio della *solidarietà tra le generazioni*, affermato in diversi atti di indirizzo e atti normativi a livello locale, nazionale e internazionale.

Per restare agli anni più recenti è bene ricordare il Libro verde *Una nuova solidarietà tra le generazioni di fronte ai cambiamenti demografici*, elaborato nel 2005 dalla Direzione generale dell'occupazione, degli affari sociali e dell'opportunità della Commissione europea. Questo documento è stato espressamente ripreso dalla comunicazione della stessa Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, nel maggio 2007. Come si può leggere in questo documento, «l'equilibrio delle società europee si basa su un insieme di solidarietà fra le generazioni più complesso di quanto non lo fosse in passato: i giovani adulti rimangono in casa con i genitori più a lungo, mentre questi ultimi si trovano a dovere, al tempo stesso, garantire sempre più frequentemente un sostegno ai familiari anziani non autonomi. Ne conseguono degli oneri che gravano in modo particolare sulle generazioni giovani o di età intermedia, prevalentemente sulle donne. La parità fra gli uomini e le donne e, a livello più ampio, la parità delle opportunità appaiono quindi come condizioni essenziali per la costituzione di una nuova solidarietà fra le generazioni» (Unione europea. Commissione europea, 2007).

Affermare il principio della solidarietà tra le generazioni significa sostenere che è unendo gli sforzi e le risorse e condividendo i sacrifici che si possono affrontare le difficoltà; è richiamare il valore di una lettura unitaria e interdipendente del rapporto generazionale; è sottolineare la necessità di un'azione sociale e politica che consideri sempre il bene dell'insieme e non solo quello particolare, di una sola parte della società. Spesso quella adulta.

La prospettiva del patto intergenerazionale

In connessione con la visione di comunità che il principio di solidarietà promuove e con i nodi problematici che intende contrastare, si è andata lentamente diffondendo in Italia negli ultimi anni anche l'espressione “patto tra le generazioni” o “patto intergenerazionale” (Scamozzi, 2005). Come ogni termine, anche questa espressione richiede una chiarificazione preliminare del senso e dei contorni che possiamo articolare su due dimensioni.

La *prima dimensione* richiama il fatto che parlare di “patto” significa mettere a tema la qualità dei rapporti tra i soggetti. L'utilizzo dell'espressione “patto tra le generazioni” si va estendendo dal campo delle politiche del lavoro e previdenziali al campo più vasto delle politiche sociali ed educative, con una conseguente estensione dell'oggetto del patto. Se nel campo del lavoro, ad esempio, l'oggetto è circoscritto all'accesso all'occupazione e ai percorsi di carriera, nel campo sociale ed educativo l'oggetto diventa la qualità delle re-

lazioni, la loro capacità di essere fonte di sostegno, di cura, di crescita per ogni persona; rapporti sia interni a una stessa generazione che tra generazioni diverse.

Il rapporto tra generazioni, inteso come fattore costitutivo della vita sociale e della crescita personale, può assumere diverse forme e gradi di intensità. Si possono distinguere, a un primo sguardo, il livello *comunicativo* e il livello *educativo*. Il *livello comunicativo* riguarda la condivisione di esperienze tra diverse generazioni. Si tratta di un livello fondamentale perché è grazie a esso che può nascere la scoperta dell'altro, il sostegno e l'arricchimento reciproco. È difficile avere una chiara fenomenologia dei periodi precedenti, ma oggi la qualità degli scambi comunicativi tra le generazioni rischia spesso di essere caratterizzato da una debolezza intrinseca. Permettere ai bambini e ai ragazzi di entrare più spesso in contatto con i propri coetanei, di condividere con altri adulti, oltre le proprie figure genitoriali, momenti comuni di festa, di svago, di impegno rappresenta un primo aspetto da non perdere di vista. Perché una generazione possa sentirsi in rapporto con un'altra occorre, infatti, che essa ampli il proprio orizzonte al di là dei propri confini. È soltanto incontrando realmente gli adolescenti che le generazioni più adulte possono apprezzare altri linguaggi e altri saperi. Già più di 10 anni fa Donati metteva in evidenza come l'orizzonte generazionale dei giovani fosse tutto ripiegato sulla famiglia e sulla parentela (Donati, Colozzi, 1997, p. 251).

Il *livello educativo* si caratterizza per una valenza più propriamente curativa ed educativa. Questo avviene quando, nel rapporto tra le generazioni, la ragione dello scambio è un atto di cura, di promozione, di crescita dell'altro. Attualmente si parla molto delle difficoltà del rapporto educativo. L'utilizzo di espressioni diverse (crisi, sfida, questione, emergenza) sottintende un chiaro punto in comune: la sottolineatura dell'attuale difficoltà del mondo adulto a pensarsi e attivarsi come punto di riferimento per le nuove generazioni; a considerarsi non solo fonte di sostegno affettivo ed economico, ma attore capace di proporre orizzonti di senso, aiutare i ragazzi a cogliere il legame indissolubile tra realizzazione personale e bene comune; a sostenere la comprensione della centralità di un insieme di valori che definiscono la vita umana nei suoi tratti fondamentali.

L'educazione è un compito permanente che ogni generazione adulta è tenuta a riscrivere in modo nuovo. Già alcuni anni fa Pietropolli Charmet scriveva: «L'adolescente, più del bambino, guarda verso l'alto. La sua attenzione non è attratta solo dai coetanei ma, nonostante le apparenze, ha fame di relazioni verticali con adulti competenti. Ha da porre loro domande cruciali per la crescita, e li deve interrogare per ottenere risposte su questioni essenziali a proposito di alcuni segreti dai quali si sente escluso. Le ultime generazioni di adolescenti appaiono, più di quelle che le hanno precedute, interessate a tessere una trama di relazioni con adulti competenti. Ciò fa sì che, oltre alle esigenze strutturali e specifiche della fase di sviluppo adolescenziale, emergano anche delle esigenze generazionali di incontro con la cultura degli adulti che riguardano specificamente questa generazione di adolescenti che crescono nell'attuale contesto socioculturale e ne traggono gli spunti per le domande da porre ai loro adulti di riferimento» (Pietropolli Charmet, 2000, p. 45).

La *seconda dimensione* è che parlare di "patto" significa assumere una precisa prospettiva culturale.

Il mantenimento della qualità dei rapporti tra le generazioni, soprattutto nella loro valenza educativa, non accade in modo spontaneo, ma richiede uno sforzo intenzionale. Per questo si parla di "patto", come modo per *esprimere un'assunzione di responsabilità* da parte del mondo adulto e da parte dei ragazzi affinché si presti una particolare attenzione alla realizzazione di relazioni significative e costruttive. Parlare di patto tra le generazioni, quindi, significa assumere l'intenzione di contribuire a una dialettica intergeneraziona-

le che assuma le forme dell'incontro, dell'ascolto, del dialogo, della corresponsabilità, della costruzione di relazioni attente al bene autentico di ognuno.

In stretta connessione con la riflessione sulla partecipazione e il protagonismo dei ragazzi, che pone una specifica attenzione alla loro capacità di azione e di decisione, il patto tra le generazioni mette al centro gli aspetti relazionali tra nuove generazioni e mondo adulto, la comunicazione e lo scambio di valori e saperi, in un'ottica di riduzione della conflittualità e delle distanze tra generazioni, e di valorizzazione della reciprocità e della collaborazione. Assumere questa prospettiva significa scegliere di assumere il rapporto tra generazioni sia come risorsa sia come nodo problematico dell'attuale contesto sociale, per attivare un processo di consapevolizzazione che conduca a una valorizzazione della forza dei rapporti tra generazioni e a una assunzione responsabile di essi per accrescerne la vitalità e la significatività.

Si tratta quindi di valorizzare il rapporto, contemporaneamente, *sia nella sua dimensione strettamente comunicativa, sia nella dimensione educativa*, cercando di fare in modo che le generazioni si incontrino e si arricchiscano reciprocamente.

Come si può cogliere dalle sottolineature appena fatte, parlare di patto tra le generazioni significa assumere e promuovere una precisa prospettiva culturale, ossia un modo specifico di leggere il rapporto tra vita sociale e crescita delle persone. Tale prospettiva culturale si basa su alcuni assunti.

Il *primo assunto* riguarda il riconoscimento del valore di ogni generazione, anche quelle relazionalmente più fragili, come risorsa per tutti. Il *secondo assunto* è il riconoscimento di un "destino comune" tra le generazioni, dello stretto legame di interdipendenza che deriva appunto dall'imprescindibile necessità del confronto tra i differenti bisogni. Il *terzo assunto* riguarda l'affermazione dell'importanza sostanziale, per il mantenimento e lo sviluppo della vita umana e sociale, della convivenza pacifica, del dialogo, della coesione, della comunicazione, dell'educazione, della cura, della partecipazione tra le generazioni.

La prospettiva del patto intergenerazionale, dunque, intende accrescere la consapevolezza delle trasformazioni in atto, promuovere un maggiore riconoscimento tra generazioni diverse, attivare scambi, confronti, accordi orientati alla condivisione e alla cura reciproca. Il cambiamento a cui tendere è rappresentato dalla promozione di una mentalità e di una prassi capaci di prendersi cura delle nuove generazioni e di riconoscere l'apporto di ogni generazione al bene di tutti.

Il patto educativo come espressione del patto intergenerazionale

Nel vasto campo del rapporto tra le generazioni sta acquisendo una crescente importanza, come già accennato più sopra, il tema dell'educazione. Per questa ragione appare importante dedicare a esso una particolare attenzione.

È in atto una trasformazione culturale e sociale che va ridefinendo le forme del convivere e del comunicare, la costruzione dell'identità, la gerarchia di ciò che è ritenuto importante e indispensabile nella relazione con le nuove generazioni; che va delineando nuovi modelli di adulti educatori (Pati, 2009). Sta crescendo la convinzione che, in uno scenario socioculturale in cui interagiscono gli effetti della frammentazione degli spazi e dei tempi della quotidianità, della pluralità dei valori di riferimento, della cultura narcisistica, della trasformazione delle funzioni delle istituzioni deputate alla cura del sé, l'azione educativa sia sempre più difficile e anch'essa richieda, perciò, un patto esplicito che coinvolga sia le generazioni adulte sia le nuove.

L'educazione, in realtà, avviene sempre in un contesto "pattizio", tra i soggetti coinvolti nel processo educativo. Tali patti hanno generalmente il carattere dell'informalità e

dell'implicito; si strutturano nel loro farsi concreto senza avere definito prima, in astratto, i caratteri. La questione attuale, però, è che molti di questi patti informali appaiono deboli, erosi da una molteplicità di fattori. Le dinamiche fiduciarie e l'attribuzione di ruoli che erano implicite chiedono oggi, spesso, di essere esplicitati.

Occorre, tuttavia, essere consapevoli che la fiducia e il riconoscimento di ruoli non è questione risolvibile attraverso l'esplicitazione di alcuni principi e di alcuni compiti, è invece un processo di lunga durata. La prospettiva del patto educativo, perciò, può avere una sua funzione positiva se concepita non come semplice atto formale, ma come una direzione di lavoro, come tema generatore (Freire, 2002) di nuove attenzioni e di nuovi comportamenti.

Per contrastare il rischio di delegare la costruzione dell'identità delle persone al flusso delle dinamiche sociali, la formula del patto educativo intende: riconsegnare agli adulti la consapevolezza della centralità dell'impegno verso l'educazione dei bambini e dei ragazzi; rendere le nuove generazioni non solo destinatarie ma co-protagoniste dell'azione educativa e della costruzione di una nuova cultura pedagogica; richiamare l'impegno dell'educazione come fatto che non riguarda solo alcuni attori sociali, ma la comunità nel suo insieme.

Come la ricerca di un patto tra le generazioni si basa su alcuni assunti, analogamente la sua declinazione specifica nella forma del patto educativo si basa su alcune consapevolezze.

Riconoscere l'educazione come impresa comune

La prima consapevolezza riguarda il fatto che l'obiettivo dell'educazione – la formazione integrale dei soggetti, siano essi adulti o bambini – è di tale portata che non può essere affrontato in solitudine. L'impegno educativo non può essere assolto nella sua completezza da un solo soggetto, richiede invece il concorso di una pluralità di attori. Esso presenta i caratteri di un'impresa comune che chiede di essere sostenuta da una assunzione condivisa di responsabilità da parte della comunità nel suo insieme (Mancini, 2008).

Affrontare le trasformazioni

Nell'attuale contesto è assegnato agli adulti un compito educativo da pensare in termini nuovi trovando un rinnovato equilibrio fra tre aspetti che la cultura pedagogica contemporanea sottolinea come decisivi: la condivisione dei significati del vivere; l'attuazione di una relazione autorevole, aperta, dialogante; il rispetto delle attitudini e delle aspirazioni dei bambini e la valorizzazione della loro soggettività. Nella costruzione di questo nuovo equilibrio, gli adulti si trovano ad affrontare il compito non semplice di accogliere e riconoscere i modelli che hanno ricevuto e contemporaneamente affrontare la sfida di tracciare nuove strade. La generazione adulta, in certo qual modo, è in una situazione di passaggio, dove la funzione educativa non è più un fatto implicito alla condizione adulta; si richiede che sia assunta con nuova consapevolezza. L'impegno educativo degli adulti non può più essere semplicemente esercitato, chiede di essere scelto.

Costruire responsabilmente nuovi approcci educativi

Un patto educativo è realmente espressione di impresa comune tra generazioni nella misura in cui non si presenta solo come accordo tra adulti, ma coinvolge direttamente, naturalmente a misura dell'età, anche le nuove generazioni. Ciò significa accettare di ridisegnare alcune caratteristiche del rapporto educativo, superando approcci dominanti, permissivistici, e potenziando invece la logica della distinzione dei ruoli nella parità della dignità; del riconoscimento delle risorse di ognuno; della responsabilità che implica la dimensione del "prendersi cura", del "preoccuparsi" del destino delle altre generazioni.

Fare i conti con le criticità

La proposta di costruire patti educativi parte anche dal riconoscimento che l'impegno educativo può essere, da parte degli adulti (ma anche dei ragazzi), disatteso e vissuto con molta sofferenza. L'educazione è un compito necessario che richiede molte energie fisiche, emotive, intellettuali, spirituali a tutti i protagonisti in gioco. Non si educa, nel senso pieno del termine, senza una fiducia paziente, senza la capacità di aspettare, senza il coraggio di investire nei tempi lunghi, senza l'accettazione dell'errore e dei limiti. Ugualmente non si cresce profondamente e non si impara senza mettersi in gioco, senza la fatica del camminare che si accompagna sempre alla bellezza e alla gioia dello scoprire e del riuscire. La fatica di educare e di crescere però può fare paura e generare un'abdicazione del compito educativo. La resistenza ad accettare le fatiche educative porta con sé false aspettative di perfezione, eccessiva colpevolizzazione, insicurezza. Parlare di patto significa permettere anche di condividere le ansie, le preoccupazioni, gli insuccessi, le difese educative; consentire di imparare dalle proprie e altrui fatiche.

Accanto ad adulti che rinunciano, di fatto, alla responsabilità educativa, vi sono altri adulti che ne portano il carico in situazioni di profonda solitudine, che può essere un elemento pericoloso soprattutto nei passaggi cruciali dello sviluppo del bambino e del ragazzo. L'attuale frammentazione dei legami sociali e familiari concorre all'aumento di casi di isolamento, a causa dei quali chi è impegnato a crescere un figlio ha pochi punti di riferimento a cui comunicare le proprie domande e da cui ricevere ascolto. In rapporto a questo fenomeno mettere a tema il patto educativo tra le generazioni significa stimolare la crescita di reti di solidarietà intragenerazionali, grazie alle quali cresca la possibilità di confronto e di sostegno.

I rischi del discorso

Sebbene siano sufficientemente chiari il senso, il valore e le ragioni che sostengono la tematizzazione del patto (comunicativo ed educativo) tra le generazioni, come risorsa per la crescita umana e sociale, occorre non nascondersi alcuni rischi.

Il primo risiede nel termine "patto". Esso richiama, solitamente, un accordo di carattere "simmetrico" tra pari, che esplicita i diritti e i doveri dei sottoscrittori, presupponendo in tutti la stessa possibilità e capacità di azione. Una simile descrizione si addice pienamente a un patto tra adulti, ma non tra ragazzi e generazioni adulte. Se infatti è vero che vi è una parità di dignità e diritti, non è altrettanto vero che vi è una parità di condizioni di esercizio e di possibilità di risorse e di azione. Si tratta perciò di capire come si possa portare avanti l'idea forte e importante del patto intergenerazionale, e del conseguente patto educativo, dentro un rapporto che è e resta, rispetto ad alcuni aspetti, asimmetrico.

Il secondo risiede nella valorizzazione della relazione come fine in sé. Parlare di patto significa porre al centro la forza di una relazione e di un lavoro comune tra persone. Attualmente la salvaguardia della dimensione relazionale rappresenta il valore di riferimento nel rapporto tra figli e genitori. La cura della relazione è un fatto molto importante, il cui valore chiede di essere esteso oltre l'ambito familiare. Il problema nasce quando il processo relazionale diventa fine a se stesso, perdendo il ruolo di veicolo di altri contenuti e significati. Risulta perciò importante sottolineare come il patto tra le generazioni non si limiti a un incentivare una buona relazione, ma si apra alla trasmissione di "significati" e alla costruzione di progetti comuni.

Il terzo rischio risiede nell'ansia educativa che caratterizza attualmente il mondo adulto. L'insistenza sul tema dell'educazione intercetta problemi reali, ma può nascondere, anche, una sottovalutazione delle potenzialità e delle possibilità delle nuove generazioni e soprat-

tutto una tensione al controllo da parte degli adulti. Come ricorda Volpi, l'intento protettivo delle famiglie, degli educatori, degli amministratori può portare concretamente al rischio di sottrarre l'infanzia ai bambini stessi. Educare è importante, ma occorre fare attenzione agli eccessi dell'educazione formale in quanto «finisce per tradursi in un insieme di impegni, vincoli e costrizioni per i bambini che, lungi dall'incentivare in essi l'inventiva e la creatività, finiscono piuttosto col negare loro – nel senso di non consentirgli di imparare a sentirne il bisogno e di conseguenza a usarle – la libertà e l'autonomia» (Volpi, 2004, p. 59).

Ciò comporta l'esigenza che il discorso sul patto intergenerazionale ponga una particolare attenzione a possibili riduzionismi, affinché esso non si trasformi semplicemente in espressione dell'ansia dell'adulto di regolamentare e controllare ogni processo sociale, compreso lo sfuggente rapporto intergenerazionale.

Il discorso sui rischi, naturalmente, non inficia l'importanza, l'urgenza, il valore, della valorizzazione del rapporto tra generazioni. Semplicemente mette in guardia sulle sue “zone d'ombra”.

3. Il patto intergenerazionale come modalità di intervento

Ma cosa significa concretamente assumere la prospettiva del patto intergenerazionale nella sua duplice valenza comunicativa ed educativa?

La riflessione teorica e l'analisi di alcune esperienze messe in atto negli ultimi anni ci permettono di delineare, almeno in termini generali, le operazioni fondamentali, le condizioni, i soggetti, le forme e i livelli di azioni che concorrono a declinare la prospettiva culturale del patto in modalità di intervento. Inoltre ci permettono di individuare alcune linee di lavoro, in parte già sostenute dalla presenza di buone pratiche.

Il patto come processo

Porsi nell'ottica di attivare un patto tra generazioni diverse comporta un atteggiamento positivo “di partenza” e l'attivazione di alcune “operazioni”, nella consapevolezza che esso è frutto di un processo di media e lunga durata. L'atteggiamento positivo di partenza si declina attraverso il riconoscimento (nel senso dell'apprezzamento dell'altro) e la fiducia.

Per realizzare un patto occorre, innanzitutto, un reciproco riconoscimento delle parti (della loro dignità, del loro valore, dei loro bisogni) e del campo in cui operare insieme. Occorre ugualmente un investimento di fiducia: nelle risorse proprie e altrui; nelle capacità di tutti i soggetti di apportare un contributo positivo.

Per quanto riguarda le operazioni, si può facilmente riconoscere come la costruzione di un patto comporti l'assunzione del modello di progettazione di tipo dialogico (D'Angella, Orsenigo, 1999). Le riflessioni svolte in questi anni in merito alla progettazione partecipata possono essere considerate un sostegno metodologico significativo anche per la realizzazione di patti intergenerazionali. Rinviano a tali riflessioni per un'analisi più dettagliata, è bene tuttavia ricordare alcune operazioni fondamentali che permettono al patto di prendere forma. Esse non vanno lette in termini di consequenzialità quanto piuttosto di circolarità e compresenza.

Accordo

La dimensione dell'accordo attraversa tutto il percorso di un patto. Occorre accordo all'inizio, sul senso e sui passi da compiere, nel momento della decisione in merito alla scelta degli obiettivi e delle strategie, nel momento in cui si realizzano attività insieme.

Scambio e dialogo

Il patto intergenerazionale assume contorni precisi nella misura in cui viene attivata la forma dello scambio: di saperi, di esperienze, di tempo e di spazi. È nello sperimentare l'adulto come risorsa per la propria crescita che il bambino e il ragazzo può cogliere la forza del rapporto tra generazioni diverse; ugualmente l'adulto coglie questo valore quando scopre quanto possa ricevere in termini di energia e anche di nuove conoscenze nella relazione con i più giovani. Lo scambio nella prospettiva del patto intergenerazionale non si può compiere in un modo "depositario" (c'è qualcuno che dà e qualcuno che riceve), bensì in un modo dialogico e partecipativo attraverso il quale mettere in gioco le proprie risorse.

Azione e ricerca condivisa

Parlare di patto implica un'interazione su "qualcosa" di materiale e immateriale su cui le differenze possono convergere; significa perseguire un bene che supera entrambi; significa mettersi alla ricerca. Patto diventa così rifiuto di dominio e rifiuto di disattenzione, per essere invece metodo progettuale, produzione plurale.

Negoziazione dei conflitti

L'idea di patto è strettamente connessa a quella di conflitto. Nelle dinamiche sociali i patti si realizzano, a volte, per porre fine a scontri aperti e violenti oppure, altre volte, per prevenire la degenerazione dei contrasti. Anche in un'ottica soltanto riparativa o preventiva, ma principalmente costruttiva qual è quella del patto intergenerazionale, occorre mettere in conto il manifestarsi di conflitti. Non è negando la conflittualità che si costruiscono processi partecipativi ma, come vedremo anche in seguito, promuovendo la capacità di "gestione" dei conflitti e valorizzando strategie negoziali (Novara, 2006).

Le condizioni

Per attivare il processo di costruzione di un patto esplicito che veda coinvolte diverse generazioni sono necessarie alcune condizioni preliminari.

La prima, come già scritto, riguarda l'atteggiamento di riconoscimento e di fiducia con cui partire. La seconda condizione è la presenza di un insieme di valori di riferimento, condivisi e da condividere. La Costituzione, la Carta dei diritti dell'uomo, la Convenzione sui diritti del fanciullo costituiscono la prima area valoriale di riferimento. Accanto a un orizzonte valoriale riconosciuto, l'attivazione di un patto intergenerazionale richiede, inoltre, la presenza di contenuti in merito ai quali stringere un accordo e formulare degli impegni. È importante, infatti, che il patto non consista solo in un *contatto* tra generazioni, ma in un rapporto che attivi scambi e azioni attorno a un "qualcosa": un ideale, un bisogno, un'idea.

I soggetti del patto

Al centro della prospettiva del patto intergenerazionale stanno naturalmente i bambini e i ragazzi, che non sono solo destinatari del patto, bensì protagonisti a pieno titolo. In rapporto a questa centralità, usando l'immagine dei cerchi concentrici, partendo dal cerchio più interno, si può mettere in evidenza come il discorso sul patto chiami in causa diversi soggetti. Essi hanno naturalmente ruoli e funzioni diverse, ma è necessario che tutti si assumano la loro parte di responsabilità per costruire una reale comunità educante.

Tali soggetti sono solo qui richiamati, senza entrare nei dettagli delle loro potenzialità e dei loro compiti.

La famiglia

La famiglia rappresenta la risorsa fondamentale per la crescita di ogni persona. Per questo è necessario che essa si riappropri del proprio ruolo centrale all'interno del sistema educativo. La famiglia è il luogo dove si compiono le prime esperienze sociali, dove si impara il significato dell'aver cura delle relazioni. La famiglia è il luogo dove si fa esperienza di solidarietà attraverso l'essere l'uno per l'altro (Iori, 2005). L'idea di famiglia si concretizza in una pluralità di situazioni familiari che vanno da condizioni di sostanziale serenità a condizioni di grave disagio fino a realtà segnate dalla patologia. È con questa pluralità che deve fare i conti la costruzione di un patto intergenerazionale, attraverso una duplice attenzione: riconoscendo le famiglie come risorse e quindi valorizzandole appieno; riconoscendo anche i bisogni e le fatiche dei nuclei familiari e quindi ponendo la vita familiare (e soprattutto i suoi compiti educativi) come campo di intervento del patto.

I nonni

Nelle trasformazioni in atto all'interno dei tempi e dei modelli di famiglia i nonni stanno assumendo un ruolo di crescente importanza. Mentre i genitori sono impegnati al lavoro in modo sempre più intenso, i figli (spesso unici) hanno nei nonni il principale punto di riferimento. Essi rappresentano così un crocevia importante del dialogo intergenerazionale e la cura educativa dei piccoli passa spesso attraverso un patto educativo informale tra genitori e nonni.

Le reti parentali

Oltre ai nonni, anche le reti parentali (molto diverse a seconda delle storie familiari) sono via privilegiata per sperimentare le ricchezze, e insieme le criticità, dei rapporti e degli scambi generazionali. In una situazione demografica che vede queste reti assottigliarsi, vale la pena ricordarne il potenziale relazionale ed educativo.

I luoghi intergenerazionali di formazione, aggregazione, svago

Accanto alla famiglia, altri "ambienti" concorrono alla costruzione dell'identità delle nuove generazioni. Un ruolo fondamentale resta quello della scuola e del sistema formativo nel suo insieme, come dispositivo sociale finalizzato ad accrescere in ogni persona le competenze culturali, relazionali, professionali, necessarie per vivere adeguatamente la propria umanità e la propria cittadinanza. A fianco alla scuola occorre riconoscere la funzione socializzante ed educativa ricoperta dalle associazioni sportive, parrocchie, centri educativi, ludoteche. Tutte queste realtà sono luoghi di incontro tra generazioni, ambienti che chiedono di essere valorizzati nella diversità delle loro competenze e finalità.

Il vicinato

Le persone non vivono solo all'interno della famiglia e di altri ambienti che hanno confini formali precisi, esse abitano anche un territorio, con le sue zone di "estraneità", ma con la sua ricchezza di risorse informali. Tra le risorse informali del territorio hanno una grande forza, non sempre adeguatamente valorizzata da parte del lavoro sociale, i rapporti positivi di vicinato.

La rete territoriale

Si usa il termine "rete" per indicare un insieme di legami dove prevale l'orizzontalità e la partecipazione rispetto a una rigida gerarchia di rapporti, dove prevale una comunicazione più agile e informale rispetto a un flusso comunicativo molto formalizzato, dove prevale il senso di interdipendenza e di reciproca necessità tra le parti. Nella prospettiva

di “rete” si intende superare quella del “lavoro”, in cui può prevalere l’idea di isolamento, per portare avanti una prospettiva *non-isolazionistica* dove la valorizzazione dei legami acquista un ruolo fondamentale e dove un unico soggetto è sollecitato a non sentirsi l’unico depositario dell’azione (Triani, 2002).

Anche la rete tra le istituzioni, i servizi, le associazioni, i singoli cittadini – intreccio di rapporti che concorre a definire il funzionamento e l’identità di un determinato territorio – rappresenta contemporaneamente una risorsa e un possibile campo di lavoro del patto tra le generazioni.

Le forme

La costruzione del patto può assumere diverse forme in rapporto ai soggetti direttamente coinvolti. Si può parlare di:

Patto interistituzionale

La promozione della comunicazione, del sostegno, dell’interesse e cura reciproca tra le diverse generazioni chiede di essere sostenuta, innanzitutto, attraverso un patto tra le diverse istituzioni perché cresca la collaborazione e la sinergia.

Patto comunitario

Il patto interistituzionale ha bisogno di radicarsi su un patto più ampio, che può essere definito *comunitario* e si realizza quando una comunità nel suo insieme accoglie la responsabilità di farsi educante e le diverse componenti riconoscono la possibilità di contribuire alla cura dello sviluppo umano e sociale di tutti. Alle esperienze pattizie tra istituzioni è importante accostarne una diversa che metta al centro le persone e le loro relazioni in un’ottica più ampia di comunità educativa.

Patto intragenerazionale

Nella prospettiva del patto tra generazioni, rientra certamente anche la valorizzazione dei rapporti orizzontali all’interno di una stessa generazione. Si parla in questo caso di patto intragenerazionale. Al tipico rapporto genitore-figlio imperniato sulla verticalità, sulla differenze di saperi e sulla relazione affettiva adulto-minore, si può opportunamente fare un’integrazione per raccogliere la domanda di condivisione e autonomia che può trovare risposta nelle esperienze della co-educazione (si pensi al gruppo dei pari) e della *peer-education*. Ugualmente è necessario rinsaldare i rapporti intergenerazionali nel mondo adulto, favorendo esperienze di sostegno e mutuo aiuto nello svolgere i propri compiti genitoriali ed educativi.

Patto intergenerazionale in senso stretto

In senso stretto, il patto intergenerazionale riguarda l’accordo esplicito tra generazioni adulte e generazioni giovani su contenuti e impegni specifici per la crescita di tutti i soggetti coinvolti e per la custodia e la promozione di un bene comune.

I livelli di azione

La prospettiva del patto relazionale ed educativo tra le generazioni può concretizzarsi attraverso una pluralità di azioni che si collocano su livelli diversi di intervento. Se ne possono individuare almeno quattro.

Primo livello: lavorare sulla consapevolezza

Questo livello pone l'attenzione sulla costruzione di una nuova sensibilità e cultura verso il rapporto intergenerazionale, attraverso l'assunzione esplicita della logica pattizia.

Secondo livello: lavorare sulle condizioni

Il patto chiede condizioni d'attuazione. La relazione ha bisogno di spazi, tempi, risorse. In questo livello si colloca il richiamo alla necessità di recuperare la dimensione quantitativa del tempo da dedicare alle relazioni, *in primis*, familiari; il richiamo a un sostegno reale alla funzione genitoriale o alla funzione dei nonni; il richiamo a una formazione alle competenze relazionali di base. Vi sono poi anche delle *condizioni istituzionali*. Rientrano in questo aspetto tutte le azioni rivolte a elaborare interventi legislativi specifici o a promuovere accordi fra diversi soggetti istituzionali.

Terzo livello: lavorare sulla quotidianità

Si tratta di un livello strettamente connesso al precedente. Il patto intergenerazionale reale si svolge attraverso la qualità delle reti relazionali informali che permeano la quotidianità. Si tratta perciò di considerare l'informale e il quotidiano (si pensi al vicinato) come risorsa da far riconoscere e valorizzare.

Quarto livello: lavorare sui dispositivi

Accanto all'informalità, è importante strutturare contesti organizzati e forme d'azione composite che facciano realmente incontrare le generazioni. Si può parlare a questo proposito di "dispositivi" che assumono la forma concreta delle scuole, delle parrocchie, degli oratori, delle associazioni, dei centri educativi e aggregativi, dei consultori. Lavorare a questo livello significa promuovere il sorgere di contesti organizzati, di servizi, di progetti segnati dalla valorizzazione del rapporto tra generazioni.

Aree di lavoro e buone pratiche

In stretto contatto con i livelli di intervento, si possono enucleare alcune aree di lavoro in cui la prospettiva del patto può concretamente declinarsi. In ognuna di esse è possibile vedere un cammino avviato – testimoniato dalla presenza di alcune buone pratiche – che chiede di essere ulteriormente affinato, potenziato e diffuso.

Operare sulla sensibilità e sulla mentalità

La costruzione di un rapporto tra le generazioni, centrato sui principi dell'ascolto, del rispetto, della solidarietà, della cura reciproca, del lavoro comune, richiede innanzitutto che esso sia sostenuto da un cambiamento nella mentalità e nella sensibilità culturale dei ragazzi, dei giovani e degli adulti; dei singoli individui, dei gruppi e delle istituzioni. La promozione di una cultura collaborativa e pattizia trova un primo passo nell'individuazione di impegni comuni concreti sui quali chiedere e costruire l'adesione di generazioni e soggetti sociali diversi.

È auspicabile una diffusione della prassi di delineare patti educativi specifici tra generazioni diverse, all'interno delle diverse comunità territoriali, richiamando l'attenzione sul fatto che essi non diventino un semplice fatto formale. Per evitare questo rischio occorre che il patto sia il frutto di un *processo condiviso* e non si limiti a essere un documento preparato da una sola persona e sottoscritto da altre. Ugualmente è indispensabile che il patto formulato sia inserito all'interno di un progetto educativo che ne rappresenta l'orizzonte di riferimento.

In alcuni contesti istituzionali è già prevista la definizione di patti educativi. Si pensi al

sistema scolastico che, nello Statuto delle studentesse e degli studenti della scuola secondaria, indica esplicitamente la sottoscrizione di un *Patto educativo di corresponsabilità*.

Un altro ambito istituzionale dove è presente la logica del patto è quello della giustizia minorile. Si pensi, infatti, all'istituto giuridico della "messa alla prova", che prevede che il progetto per il recupero sociale sia realizzato attraverso un accordo esplicito tra istituzione e ragazzo, attraverso anche il coinvolgimento delle risorse familiari e ambientali. Nell'ambito del lavoro con minori autori di reati sono stati attuati diversi progetti sostenuti dalla logica del patto tra figure appartenenti a generazioni diverse. Può essere utile, come esempio, richiamarne brevemente due¹.

Il progetto Jonathan. Questo progetto, che ha visto coinvolta l'Associazione Jonathan, il Centro giustizia minorile di Napoli, il gruppo Merloni e, successivamente, la Fiat Alfa Romeo di Pomigliano d'Arco, ha come aspetto centrale l'inserimento lavorativo di minorenni sottoposti a provvedimento penale presso strutture comunitarie. I ragazzi vengono avviati a un tirocinio formativo e al successivo inserimento negli stabilimenti con la sottoscrizione di un contratto di apprendistato secondo le modalità previste dal CNL di settore e la presenza di un tutor dell'Associazione, anch'esso assunto nello stabilimento a tempo determinato. Il tutor-operaio è il cuore del progetto, colui che media gli aspetti cognitivi ed emotivi tra il ragazzo e i colleghi della fabbrica, il datore di lavoro e la comunità residenziale dove il giovane vive. L'innovatività del progetto risiede nella sfida, alta, offerta ai ragazzi, attraverso una precisa assunzione di responsabilità. Il patto comunità-azienda-minore prevede infatti che se l'esperienza di inserimento è risultata positiva, il ragazzo avrà la possibilità di un avere un posto di lavoro, fisso e regolare.

Il progetto dell'Istituto penale minorile di Cagliari. Si tratta di un progetto educativo complessivo per i ragazzi dell'Istituto penale minorile di Cagliari, elaborato dai diversi operatori dell'Istituto, i referenti della scuola e del volontariato, i mediatori culturali e un'assistente sociale dell'USSM di Cagliari, il CGM, il TM, il Magistrato di sorveglianza, la Procura per i minorenni di Cagliari, il CPA di Quartucciu.

La centralità del progetto educativo consiste nell'aiutare il ragazzo a riconoscere e saper utilizzare le sue potenzialità positive attraverso esperienze concrete, impegnandolo in varie attività; di fargli sperimentare la propria "efficacia", la possibilità che con il suo impegno potrà conseguire dei successi. Ne consegue una graduale assunzione di responsabilizzazione da parte del ragazzo, che viene coinvolto nella vita dell'istituto attraverso l'istituzione di commissioni per le attività trattamentali: culturali, religiose, motorie, di studio, di formazione e di lavoro. In questo modo ha la possibilità di essere il portavoce di bisogni, proposte, gradimenti, criticità e di contribuire al miglioramento delle attività e degli aspetti generali dell'Istituto.

A ogni ragazzo viene rilasciato un attestato di frequenza per le attività svolte inerenti l'area formativa e un libretto di competenze che conterrà in maniera sintetica gli elementi più significativi (esperienze) fatte nel percorso detentivo, compresi gli attestati di fre-

¹ I due progetti ricordati si inseriscono in un quadro più ampio di progetti realizzati, tra cui quelli del Centro della giustizia minorile di Catanzaro, svolti rispettivamente con i Comuni di Settingiano e Polistena; le attività svolte dal Centro della giustizia minorile della Calabria e della Basilicata in collaborazione con la Provincia di Cosenza; il progetto di inserimento lavorativo previsto da un protocollo d'intesa tra il Ministero della giustizia e Fincantieri; il progetto *Twin Apple* realizzato dall'Istituto penale minorile di Firenze in collaborazione con l'associazione AUSER. Questi progetti sono stati presentati in Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza (2007b).

quenza relativi alle attività lavorative, di orientamento professionale, laboratoriali a carattere formativo, scolastiche. Tale libretto, che non riveste valore ai fini di un eventuale utilizzo per fini lavorativi, è visto nell'ottica di una "restituzione" al ragazzo, al termine del percorso detentivo, dell'impegno e dell'applicazione nelle esperienze svolte.

Operare per l'incontro e lo scambio di "risorse"

Promuovere un consenso ideale e un cambiamento di mentalità attorno ai patti intergenerazionali è importante ma non sufficiente; è necessario accrescere le condizioni di incontro reale tra i ragazzi e gli adulti e favorire uno scambio reciproco attraverso il quale si possa sperimentare concretamente l'altro come valore e come risorsa. È a partire da relazioni umane positive, significative, costruttive, capaci di andare oltre i vincoli dei ruoli e delle funzioni che è possibile recuperare il legame profondo che lega tra loro le generazioni.

Il rafforzamento del rapporto, dello scambio e del dialogo tra le generazioni passa certamente attraverso la valorizzazione e il sostegno della funzione umanizzante, socializzante ed educativa della famiglia, e attraverso la valorizzazione e la continua qualificazione dell'azione del sistema scolastico. Non è bene però restringere lo sguardo su queste due realtà; è necessario invece considerare l'insieme degli ambienti e dei servizi presenti su un territorio, per riconoscerne il valore e per chiedere a essi di operare come contesti di reale incontro educativo tra generazioni.

Si pensi, come abbiamo già avuto modo di sottolineare, ai centri di aggregazione, ai centri educativi, alle parrocchie, agli oratori, alle associazioni sportive. Si pensi anche ai servizi residenziali per minori in difficoltà. In tutti questi contesti, dove il rapporto intergenerazionale è costitutivo, i ragazzi hanno la possibilità di sperimentare l'adulto non solo come controllore, ma come portatore di esperienze, saperi, competenze. Sono state condotte, in diverse zone del Paese, esperienze molto positive a riguardo, dove attività comuni tra ragazzi e adulti hanno permesso a "due mondi" di incontrarsi e arricchirsi.

Come esemplificazione, può essere ricordato il progetto *Vivere Palermo*, coordinato dall'Arciragazzi di Palermo in rete con il Comune e le scuole, l'ASL e il privato sociale, finalizzato a favorire nei giovani l'assunzione del ruolo di mediatori e facilitatori all'interno delle comunità, riconoscendo loro il ruolo di generazione di mezzo in grado di dialogare con più generazioni (adulti, anziani e bambini). L'intervento è centrato sui giovani (la fascia di età è quella compresa tra i 14 e i 25 anni). Le iniziative attivate inoltre hanno visto la realizzazione di attività ludiche e di sostegno scolastico in una ludoteca per bambini (età 6-13 anni) ma anche la realizzazione di iniziative di animazione di strada. Le attività sono state gestite dai giovani destinatari dell'intervento (destinatari diretti); i bambini in questo caso sono stati destinatari indiretti. Le iniziative sono state realizzate con il supporto e l'aiuto degli adulti dell'associazione esperti in progetti educativi. Inoltre sono stati attivati numerosi momenti di confronto tra giovani e adulti. Numerose le iniziative realizzate insieme (adulti e giovani), tra cui il "festival dei giovani", un'iniziativa che ha puntato i riflettori della città sui ragazzi, sulla cultura giovanile e sulle politiche giovanili in città e non solo.

Stanno crescendo inoltre, ma vanno potenziate, le esperienze che vedono l'incontro tra i bambini molto piccoli e gli anziani non autosufficienti attraverso la condivisione di spazi e attività comuni in alcuni momenti della settimana. Ne è un esempio il progetto *Generazioni in gioco*, elaborato dalla Cooperativa sociale Frassati di Torino e realizzato in collaborazione di diverse istituzioni locali di Settimo Torinese e comuni limitrofi. Il progetto prevede un laboratorio di costruzione e ricostruzione dei giochi di un tempo che, attraver-

so fasi diverse, vede coinvolti persone anziane autosufficienti, persone anziane non autosufficienti residenti presso una residenza sanitaria assistenziale, i ragazzi delle scuole secondarie e i bambini delle scuole primarie e dell'infanzia.

Al di là comunque dei contesti e dei ruoli attraverso i quali lo scambio tra generazioni può avvenire, resta ferma l'importanza che i ragazzi incontrino adulti appassionati, esperti, aperti alla curiosità, ricchi di memoria, capaci di allargare il campo di conoscenze, di interessi, di capacità, di significati delle giovani generazioni. Altrettanto significativo risulta che gli adulti rinnovino il loro orizzonte incontrando il punto di vista, gli stimoli le conoscenze dei giovani. Ciò avviene, come dimostrano alcune esperienze svolte in questi anni, attraverso progetti centrati sulla condivisione dei racconti di vita di generazioni diverse; progetti in cui una generazione insegna e apprende dall'altra (ad esempio: l'insegnamento di "mestieri" da parte degli adulti e delle "nuove tecnologie" da parte dei giovani).

Operare per una "comunità educante"

La prospettiva del patto relazione ed educativo tra le generazioni si declina anche attraverso la l'attenzione a innalzare l'assunzione della responsabilità educativa da parte di tutti i soggetti di un territorio e a rafforzare le sinergie e le collaborazioni (Bounous *et al.*, 2004). Si pone dentro questa logica la definizione di figure professionali capaci di creare comunicazioni, costruire rapporti e attivare collaborazioni tra i diversi soggetti istituzionali che operano nell'area dei servizi per i minori. Alcune regioni, a questo riguardo, hanno già attivato la delineazione di "figure di sistema".

Nella logica della comunità educante si colloca anche l'attivazione di progetti che vedono impegnati operatori "di strada", animatori di quartiere e di condominio, e che prevedono specificatamente per essi compiti di progettazione inerenti al potenziamento dei rapporti e degli scambi tra le generazioni in un determinato territorio, alla cura e alla valorizzazione delle reti informali. Una certa attenzione è rivolta all'animazione delle relazioni di vicinato. Una chiara valenza intergenerazionale, a questo proposito, hanno i progetti di vicinato solidale, attivi in diverse località, che prevedono il coinvolgimento di giovani studenti a fianco di persone anziane. Un'altra esperienza è quella promossa dal centro Il melograno di Roma con il titolo *...Vicine...vicine...prendersi cura delle famiglie, dopo la nascita di un figlio*. È un progetto che intende sperimentare una serie di azioni finalizzate sia ad accrescere la sensibilità e la condivisione della collettività verso le esigenze dei neogenitori, sia a rinforzare legami di solidarietà riattivando reti di vicinato che possano offrire supporti di vario tipo alle famiglie in cui è appena arrivato un bambino.

Alla qualità educativa di una comunità, inoltre, concorrono significativamente le persone che, riconoscendosi nei valori dell'impegno educativo, costituiscono gruppi e associazioni. L'associazionismo educativo, sia cattolico, sia laico, diffuso in forme diverse su tutto il territorio italiano, rappresenta una grande risorsa da valorizzare per dare concretezza all'ideale di una responsabilità educativa diffusa.

Operare nel campo del sostegno educativo dei genitori e delle famiglie

Negli ultimi anni stiamo assistendo a una serie di significative trasformazioni nell'organizzazione sociale e familiare che hanno determinato il maggiore peso delle responsabilità genitoriale. I genitori si trovano oggi ad affrontare in condizioni molto diverse dal passato la scelta di avere un bambino, la nascita, la cura e il percorso educativo nella crescita dei figli.

Di conseguenza è emersa in modo chiaro, da parte delle famiglie, in particolare costituite da giovani coppie o alla prima esperienza genitoriale, la necessità di condividere cure e responsabilità educative. Ciò è finalizzato ad avere un supporto professionale o più

semplicemente occasioni per un confronto, anche informale (ad esempio con altri genitori che vivono nello stesso momento le medesime istanze), nelle diverse fasi di crescita ed educazione dei propri figli, ma anche nell'affrontare specifici momenti critici che richiedono capacità e consapevolezze adeguate.

Il sostegno alla genitorialità e al compito educativo delle famiglie si sta esprimendo attraverso diverse forme che chiedono di essere ulteriormente diffuse.

Associazione familiare. Un importante strumento di sostegno all'esercizio della responsabilità educativa dei genitori è rappresentato dalle diverse esperienze di associazionismo familiare che svolgono una doppia funzione: innanzitutto rappresentano una forma di partecipazione attiva, di condivisione, di crescita, di dialogo intra e intergenerazionale, di costruzione di legami, di aiuto reciproco; inoltre rappresentano per il territorio un punto di riferimento e un interlocutore per far crescere in tutta la comunità la sensibilità verso i temi della famiglia e dell'educazione.

Gruppi di aiuto, confronto, formazione tra i genitori. L'auto/mutuo aiuto è una pratica che permette di darsi reciproca assistenza tra persone che condividono una situazione o un problema; è uno strumento che mette in primo piano la persona in qualità di protagonista attiva nella risposta alle sfide quotidiane, ai problemi, ai disagi. Permette di condividere esperienze trasformandole in risorse per tutti, di mostrare l'uno all'altro come affrontare i problemi comuni, di scambiare soluzioni pratiche apprese dall'esperienza diretta. Facilita la scoperta delle proprie risorse interiori, la riflessione comune per cui ognuno trova da sé la propria risposta personale. Per questo il gruppo di autoaiuto ha una forte efficacia nel migliorare l'autostima e il senso di autoefficacia, nel promuovere le risorse e le potenzialità positive dei partecipanti.

Molti gruppi di autoaiuto sono incoraggiati, avviati, facilitati e sostenuti da operatori professionali specificamente formati. Spesso a promuoverli sono gli enti pubblici, oppure soggetti del terzo settore, che forniscono strumenti formativi e spazi di incontro per renderli un'opportunità alla portata di tutti. I gruppi di mutuo aiuto tra genitori si inseriscono in questo filone generale e hanno gli stessi scopi e metodologie. Possono differenziarsi tra loro per il tipo di tematica su cui si focalizzano: il dopo parto, l'allattamento, l'adolescenza, l'adozione di un figlio, la presenza di un figlio disabile, ecc. Una particolare esperienza che integra in modo efficace il protagonismo dei genitori, il sostegno reciproco e il ruolo di esperti è rappresentato dalla cosiddetta "Pedagogia dei genitori"².

Banche del tempo. La banca del tempo nasce dall'idea che gli individui sono portatori di bisogni, ma anche di risorse, e si propone di valorizzare e organizzare forme di autoaiuto tra persone in una comunità. Attraverso gli sportelli della banca del tempo si dà la propria disponibilità a scambiare prestazioni con altri, usando il tempo come unità di misura degli scambi. Le offerte depositate e rimosse nella banca del tempo appartengono al-

² L'idea base della Pedagogia dei genitori, nata da alcuni anni a Torino, è la valorizzazione del sapere educativo dei genitori attraverso un'esplicitazione e una condivisione; la metodologia evidenzia la dignità dell'azione pedagogica dei genitori come esperti educativi. La Pedagogia dei genitori intende contrastare la visione della famiglia come soggetto debole e passivo che induce alla delega dei cosiddetti esperti; opera per promuovere e rendere riconosciute dalle altre agenzie educative le risorse e le competenze che le famiglie possiedono (Moletto, Zucchi, 2006).

la sfera delle relazioni di buon vicinato: azioni semplici di solidarietà tra individui che abitano nello stesso palazzo, nella stessa strada o piazza, nello stesso quartiere, i cui figli frequentano lo stesso asilo o la stessa scuola.

Spazi famiglia o spazi insieme. Si caratterizzano come luoghi di incontro tra bambini e genitori, finalizzati ad accogliere, tutelare e valorizzare il bisogno di comunicare tra bambini e tra adulti. Si tratta di un servizio che vive a metà tra il pubblico e il privato poiché è uno spazio pubblico, aperto e condiviso da più persone, nel quale vengono vissuti rapporti privati e intimi come quelli familiari.

L'offerta di uno spazio di incontro per genitori e figli, nella loro comunità territoriale di appartenenza, è una risposta ad almeno tre diverse esigenze:

- la necessità dei genitori di scoprirsi nella propria individualità uguali a tanti altri nel dover affrontare i problemi legati alla famiglia;
- la richiesta per i bambini di spazi di incontro non strutturati per attività specifiche, spazi in cui sia possibile incontrare bambini di diverse età condividendo con i propri genitori questa esperienza di socializzazione;
- il bisogno di facilitare la costituzione di una rete sociale di sostegno che possa nel tempo offrire e attivare una serie di risorse sia individuali sia comunitarie.

Nello spazio famiglia/spazio insieme i genitori possono incontrarsi e confrontarsi tra loro, scambiare esperienze, condividere emozioni, difficoltà, ansie, dubbi; possono sperimentare proposte di giochi e giocattoli per bambini; possono condividere con altri genitori esperienze ludiche; possono stare con il proprio bambino, osservarlo in un contesto diverso dalla routine e dalla quotidianità e quindi vederlo in una prospettiva più comprensibile; possono decidere di utilizzare materiali e stimoli a loro disposizione, utili per una maggiore autonomia e competenza; possono organizzarsi per realizzare insieme iniziative specifiche; possono sperimentare anche il confronto e lo scambio tra culture diverse rappresentate da eventuali nuclei familiari stranieri presenti.

Una declinazione specifica di questi spazi per le famiglie è rappresentato dai centri per le famiglie, servizi previsti dalla Regione Emilia-Romagna attraverso la LR n. 27 del 1989, *Norme per la realizzazione di politiche di sostegno alle scelte di procreazione e agli impegni di cura verso i figli*. La lettura degli articoli 11 e 12 della legge rende evidente che i centri per le famiglie si caratterizzano da subito per un'ampia polifunzionalità, resa necessaria dalle diverse tipologie di destinatari e dalla pluralità di problematiche a cui il servizio cerca di rispondere. Il profilo tracciato segnala, inoltre, il rapportarsi dei centri sia con famiglie "sovraccaricate" dal punto di vista funzionale, sia con famiglie "normali", assunte come referente principale proprio in ottemperanza al voler essere un servizio al sostegno della quotidianità, anche in assenza di disagio.

I centri per le famiglie intendono arricchire la rete dei servizi socioeducativi e socio assistenziali rivolti ai bambini e alle loro famiglie, attraverso nuove risorse capaci di offrire risposte ai problemi della vita quotidiana, facendo leva sul coinvolgimento della comunità locale e sulla mobilitazione di reti di mutuo aiuto e di solidarietà.

4. Le questioni emergenti: criticità e prospettive

Le riflessioni fin qui avanzate permettono di mettere in luce anche alcuni aspetti emergenti che costituiscono contenuti importanti intorno ai quali potranno svilupparsi in concreto i patti intergenerazionali.

I nuovi nati

Un'attenzione particolare merita la prima generazione, quella dei nuovi nati, perché «la nascita non è un momento qualsiasi nella vita di una donna o di un uomo; le sue tracce rimangono indelebili nel nostro sistema psichico, così come vi rimangono quelle della nostra vita prenatale: ci segnano, ci modificano, ci determinano. Visto che l'essere bene accolti equivale all'essere desiderati, al sentirsi amati, quindi al non avere bisogno di difese, al dare senza paura di perdere, all'avere fiducia nell'altro, esiste anche una creatività individuale affiancabile a quella della natura; grazie a essa con ogni nuova vita siamo anche potenzialmente creatori di un mondo migliore o peggiore. Avere cura di come un nuovo uomo o donna nasce rappresenta quindi una grandissima opportunità» (Lepori, 1992, p. 10-11).

Nel nostro Paese, pur essendo diffusi sentimenti e convinzioni che esaltano la maternità, in realtà non viene sostenuto adeguatamente il processo del mettere al mondo un figlio e i bisogni dei neonati sono spesso ignorati. Diversi sono i segnali di difficoltà che oggi si colgono:

- i luoghi del parto, per l'eccessiva medicalizzazione segnalata anche dall'ISTAT (2006a), raramente sono luoghi che accolgono i bisogni psicoaffettivi, di intimità e di calore delle mamme e dei neonati;
- la divisione tra i reparti di Ostetricia e Neonatologia mostra la difficoltà a considerare come unità di "cura" la diade madre-bambino e non facilita la loro relazione, il loro incontro;
- l'organizzazione, i tempi, le regole delle strutture pediatriche e in particolare dei reparti di Terapia intensiva neonatale spesso non sono funzionali ai bisogni dei neonati, alla loro esigenza di contenimento, di assicurazione e di stretta vicinanza con i genitori;
- il numero di bambini allattati al seno in modo esclusivo, pur essendo elevato, non rappresenta la totalità, così come raccomanda l'OMS, e solo 21 strutture in tutta Italia sono certificate dall'OMS/UNICEF come "ospedali baby-friendly";
- il numero di nidi per la prima infanzia è ancora molto basso e permane, pur con un'evidente evoluzione, la difficoltà a riconoscerli non solo come strumento assistenziale e di supporto per l'inserimento lavorativo delle donne ma soprattutto come importante servizio educativo per il bambino;
- i luoghi e gli spazi, infine, del vivere sociale (i parchi, le strade, i negozi...) non sono adeguati alle esigenze dei bambini piccolissimi e dei loro genitori.

Eppure gli studi e le ricerche scientifiche elaborate negli ultimi 20 anni in campo neurologico, psicologico e pedagogico hanno modificato radicalmente l'immagine del neonato: non più un essere bisognoso solo di cure ed esclusivamente ricettivo ma persona dotata fin dalla nascita di competenze relazionali, in grado di comunicare attivamente, di rispondere in modo adeguato ai segnali dell'ambiente e di adattare di conseguenza il suo comportamento. Hanno, inoltre, dimostrato sempre più chiaramente che molto del futuro di un bambino si gioca nei primi due anni di vita e che la qualità dell'accoglienza alla nascita e il tipo di relazione precoce che il neonato stabilisce con i suoi genitori sono fattori determinanti per il suo sviluppo.

Alla scarsa visibilità dei neonati corrisponde una scarsa attenzione ai bisogni dei genitori che li mettono al mondo e si prendono cura di loro. Le evidenti trasformazioni del tessuto sociale, la ridotta rete degli aiuti informali, l'insufficienza dei servizi di sostegno, gli attuali ritmi di vita, hanno determinato un aumento dello stress, delle ansie, dei sentimenti depressivi, della fragilità e del senso di fatica fisica ed emotiva, tanto che la decisione di mettere al mondo un figlio è diventata una scelta coraggiosa piuttosto che naturale.

Occorre pertanto recuperare e promuovere in ogni forma la costruzione di un contesto sociale rassicurante in grado di sostenere nuovi rapporti di solidarietà attorno a tutte le madri, ma anche ai padri, con un'accresciuta disponibilità ad accogliere, comprendere e farsi carico dei loro bisogni. Occorre un'assunzione di responsabilità in merito all'accoglienza della prima generazione, i nuovi nati. Occorre elaborare un pensiero collettivo intorno alla nascita. Come afferma Marinopoulos: «Operare per la nascita alla vita significa lavorare per la nascita dei padri, delle madri e dei bambini. Significa prendersi cura della nascita della famiglia. Se capissimo questo, se provassimo a elaborare un "involucro empatico sociale non giudicante" sapremmo prestare un'attenzione autentica a tutte queste nascite. [...] Gli operatori sono in prima linea, ma dobbiamo essere tutti presenti per accompagnare la nascita. "Essere insieme" significa aver pensato insieme questa accoglienza. [...] Gli uomini politici hanno bisogno del nostro impegno per orientarsi verso una politica globale di prevenzione e di cura che unisca tecnica e umanità» (Marinopoulos, 2006, p. 170).

Le competenze di cura dei genitori: valorizzazione e formazione

Al primo tema "emergente" se ne collega un secondo che riguarda l'essere genitori oggi in modo più ampio. Si tratta dell'attenzione alle competenze di cura genitoriali, affinché possano essere valorizzate e alimentate all'interno di un contesto che vede modificarsi la modalità informale di apprendimento della genitorialità e il modo di viverla.

Ebbe modo di dire Moro: «Mentre la famiglia di una volta era radicata, nella sua fecondità, su un evento naturalistico che l'uomo accettava come conseguenza da lui non determinabile del rapporto intimo di coppia, oggi invece anche la generazione è divenuta un fatto culturale totalmente nella disponibilità dell'uomo. La procreazione programmata è cioè entrata nella totale disponibilità progettuale dei singoli soggetti, e non solo della coppia ma anche del singolo: è divenuta una libera scelta, una decisione da porre in atto come e quando si vuole, un programma che si può realizzare anche prescindendo del tutto dall'incontro sessuale con un partner. Il figlio non è più il "mistero" che viene ad arricchire la nostra vita; non è un "essere", altro da noi, che s'introduce nella nostra esistenza ed esige autonomia e rispetto: è un nostro prodotto, voluto, programmato, forgiato da noi e che perciò "ci appartiene". Non è la conseguenza di un mero atto d'amore, previsto ma non determinato da noi: è il risultato di un nostro personale progetto posto in atto quando lo si ritiene utile e opportuno. In questa situazione non è facile accettare pienamente l'alterità del figlio e quindi la sua autonomia; non è agevole riconoscere che "i figli non sono nostri ma sono figli della vita". È assai probabile che si nutrano specifiche aspettative di gratificazioni che devono essere date dal prodotto che si è voluto confezionare» (Moro, 2003, p. 7).

Le donne, pur vivendo un percorso sempre più evidente di emancipazione e di libertà di scelta della propria vita, appaiono, invece, più insicure e fragili rispetto al compito materno di partorire e allevare un figlio: «sembrano più timorose, più impreparate a convivere con la forza dell'evento maternità, che è sia dolore sia gioia nonché grande potere e che non finisce col parto in sé: ci sembrano, queste donne partorienti di oggi, meno in grado di trovar da sé la propria forma e modalità, più dipendenti dal parere medico. [...] La mancanza di ambiti di scambio e di condivisione tra donne riguardo l'esperienza della maternità, nei suoi aspetti emotivi e psicologici ma anche nei suoi aspetti concreti legati alla cura e all'accudimento del bambino, acuisce il senso di inadeguatezza e di spaesamento di molte madri, rallentando così i tempi per un adattamento armonico nella relazione col bambino» (Colombo, 2006, p. 16-17).

Gli uomini, d'altro canto, appaiono più coinvolti nelle cure di un figlio. La propensio-

ne dei padri a svolgere il lavoro familiare è mutata nella direzione di accrescere il coinvolgimento nella cura dei figli; i padri giocano e parlano di più con i figli, partecipano a corsi di preparazione al parto o assistono al parto più che in passato; vogliono essere presenti e protagonisti fin dai primi giorni nella vita dei propri figli; se separati incontrano e si occupano maggiormente dei figli. Ma nello stesso tempo faticano a reperire una memoria della cura al maschile, faticano a farsi attraversare dal dolore, dall'emozione e dalla sofferenza delle loro compagne, perché non sono normalmente preparati ad affrontare tali linguaggi (Sabbadini, 2005).

Entrambi, donne e uomini, esprimono in forme e modi diversi la fatica nel porsi come adulti responsabili verso i propri bambini. Accanto a sentimenti di maggiore consapevolezza e attenzione, possono perciò provare incertezza rispetto alle strategie e ai comportamenti da tenere nei confronti del figlio. Hanno paura di non essere adeguati nel crescere un bambino e sembrano avere un fortissimo bisogno di strumenti che diano "sicurezza".

Il loro disorientamento è anche legato ai rapidi cambiamenti sociali che da un lato impediscono di riferirsi ai modelli educativi consolidati dalle generazioni precedenti e dall'altro creano aspettative ansiogene: tante teorie facilmente accessibili (in Internet, nei programmi televisivi, nelle riviste) e tanti consigli di esperti in campo psicologico, medico, pedagogico, sociologico accrescono apparentemente le conoscenze dei genitori ma nello stesso tempo alimentano l'ansia di non essere all'altezza, confondono, inducono insicurezza e generano circuiti viziosi di dipendenza dai cosiddetti esperti.

Si è persa, inoltre, quella funzione protettiva di accompagnamento e di aiuto svolta spontaneamente all'interno del gruppo sociale attraverso il parlare delle donne tra loro, l'aiutarsi a vicenda e il tramandarsi saperi, pratiche, conoscenze sul parto e sulla crescita dei figli. Secondo l'Istituto superiore di sanità, l'alto tasso di ricorso al Pronto soccorso nel primo anno di vita del bambino (dal 30 al 40% secondo le zone) rappresenta un indicatore di insicurezza nelle competenze dei neogenitori (Grandolfo, Donati, Giusti, 2002).

A fronte di tutto ciò, la risposta più comune è quella di suggerire la diffusione di "corsi" per genitori che insegnino ai genitori come fare il loro "mestiere", immaginando che esistano corretti modelli educativi da applicare e diffondere. Quello che più manca ai genitori, invece, è un processo diverso, un sostegno per la costruzione consapevole di un progetto educativo che preveda un sano utilizzo delle proprie risorse e competenze di cura in una relazione diretta, personale e unica con il figlio. In quest'ottica di *empowerment* si situano tutti i progetti richiamati precedentemente che promuovono relazioni di solidarietà, che sviluppano forme di mutuo aiuto, che sostengono lo scambio e il confronto tra genitori, che suscitano contesti di partecipazione attiva per un arricchimento reciproco, che valorizzano le singole esperienze come risorse per tutti, che danno il senso di tanti percorsi in costruzione, e non di uno solo, precostituito.

Le competenze di cura non dovrebbero riguardare solo le figura genitoriali, ma, in forme diverse in rapporti ai ruoli, dovrebbero diventare un sapere diffuso (Iori, 2009) al fine di costituirsi come uno degli assi portanti di una comunità realmente educante.

Sentire, stare con gli altri, gestire i conflitti

La costruzione di una comunità educante attraverso l'incontro reale tra le persone e le generazioni richiede necessariamente uno sforzo formativo in ordine alla crescita delle "competenze affettive", delle competenze sociali e della capacità di gestire i conflitti. È questa un terzo "tema", strettamente connesso al precedente, che potrebbe essere definito come formazione socioaffettiva.

«Spesso il quadro che emerge – hanno fatto notare alcuni studiosi – è quello di una generazione di bambini e di adolescenti analfabeti nel campo delicatissimo degli affetti, sempre più svegli dal punto di vista cognitivo e dal punto di vista dei linguaggi, delle modalità comunicative, ma sempre più immaturi sul piano dell'affettività. Fragili a livello di sentimenti e incapaci di tollerare le frustrazioni. Ragazzi aggressivi per i quali la violenza diventa l'unico codice comunicativo per farsi riconoscere un'esistenza, un'identità, anche negativa, purché sia un'identità. Ma i ragazzi, se sono davvero così, stanno dentro un cultura diffusa, una cultura, che vede l'erosione di comportamenti sociali, provocata dagli adulti, costruita dagli adulti» (Novara, Regoliosi, 2007, p. 13-14).

Si tratta dunque di potenziare le azioni "formative" che abbiano come oggetto l'area delle emozioni, dei sentimenti, degli affetti, rivolgendosi non solo al mondo dei ragazzi, ma anche al mondo degli adulti. La prepotenza, l'indifferenza all'altro, il bullismo non sono infatti una questione che riguarda solo i bambini e i ragazzi, bensì tutte le generazioni.

Crescere in età non significa diventare automaticamente capaci di gestire la propria vita emotiva e la propria sfera relazionale. Per questo si sta sviluppando l'attenzione verso la crescita della consapevolezza emozionale, verso lo sviluppo di quella che gli studiosi oggi chiamano "intelligenza emotiva". Anche l'affettività ha bisogno di educazione, di crescere assieme alle altre dimensioni della persona. La cura della propria corporeità e sessualità, in stretta connessione con lo sviluppo della propria identità, trovano nella maturazione della sfera emotivo-affettiva un fattore di rilevante importanza.

L'educazione affettiva richiama a sua volta l'importanza dell'educazione alla prosocialità. Non si possono dare per "scontate" e acquisite "spontaneamente" le competenze sociali; occorre invece aiutare le giovani generazioni, ma anche gli adulti, a esercitare l'ascolto, l'attenzione all'altro, la collaborazione, a vivere la dimensione del gruppo.

All'interno delle competenze sociali la gestione dei conflitti riveste oggi una particolare rilevanza. Stanno crescendo le azioni formative a questo riguardo attraverso percorsi caratterizzati dall'integrazione di attività e riflessività. Per imparare, come dice il Rapporto Delors (1997), a "vivere insieme" è necessario che l'infanzia, il mondo giovanile e quello adulto siano aiutati a non confondere tra conflitto e violenza, a riconoscere l'importanza di affrontare le conflittualità che caratterizzano l'esistenza, a imparare ad apprendere strategie di mediazione e negoziazione.

Nell'operare nel campo dell'educazione affettiva e sociale occorre però avere un particolare riguardo all'ottica che si assume. L'educazione socio-affettiva, infatti, pur mantenendo il suo grande valore può alimentare nei soggetti coinvolti una "socialità ristretta" nella misura in cui non si assume il termine "sociale" nell'accezione ampia di vita, legami, risorse di un'intera comunità. La formazione della vita affettiva e relazionale chiedono di essere inseriti dentro un'intenzionalità che aiuti le persone ad aprirsi alla comunità e a percepirsi come cittadini solidali. La strada maestra per far crescere la sensibilità verso legami e scambi tra generazioni aperti resta quella del volontariato, in cui è bene siano coinvolti i ragazzi attraverso precisi progetti che prevedano la compresenza della pratica, dell'accompagnamento, della riflessione. Non si tratta, infatti, di "lanciare" i ragazzi in attività delicate lasciandoli poi soli, ma di permettere un'esperienza formativa in cui l'adulto diventa esempio, riferimento, sostegno, tutor e mentore.

La creatività

L'Unione europea ha scelto di dedicare il 2009 al tema della creatività e dell'innovazione, nella convinzione che la creatività rappresenti un fattore chiave per lo sviluppo del-

le competenze personali, occupazionali, imprenditoriali, sociali e per il benessere di ogni individuo nella società.

Il rafforzamento dell'incontro e dello scambio tra le generazioni può rappresentare una strada maestra per contribuire alla crescita della dimensione creativa in una comunità. Per fare questo però è urgente che la creatività stessa, intesa in un senso ampio, diventi tema del rapporto intergenerazionale, riconoscendo che esso non è patrimonio di una sola generazione, ma si alimenta nel gioco continuo di intreccio tra sapere consolidato e sguardo nuovo sulla realtà. Ha osservato Daniele Novara nel suo contributo alla riflessione dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza: «occorre che i processi tipici della creatività – la capacità di vedere le cose da altri punti di vista, la capacità non tanto dell'eccentrismo, quanto dello scoprire nuovi legami fra le cose o le persone, nuovi usi della strumentazione stessa –, che appartengono come matrice genetica all'infanzia e all'adolescenza in senso stretto, diventino patrimonio dell'età adulta e si possa creare uno scambio che consente di far lievitare la creatività al massimo. Di per sé l'età adulta non può sviluppare creatività se non si mantiene in stretto collegamento di interscambio reciproco con le età che la seguono».

L'attenzione a rapporti intergenerazionali capaci di alimentare la creatività della società e della cultura richiede sia progetti formativi, sia adeguate politiche sociali e del lavoro. A proposito di progetti formativi, ricordiamo, come esempio, il progetto *L'età creativa*, promosso dal Comune di Valenza, in Provincia di Alessandria: una grande rassegna nazionale e internazionale che prevede la creazione di un laboratorio sistematico e continuo dove i bambini vengono messi nelle condizioni di sviluppare le proprie risorse creative e le proprie intelligenze guidati da adulti (genitori ed educatori) che imparano a conoscere e interpretare al meglio il loro linguaggio, in una prospettiva di crescita e innovazione della comunità. A proposito di politiche sociali occorre riconoscere il rischio che lo scambio virtuoso tra i saperi delle nuove generazioni e quelle più anziane, per una pluralità di ragioni, non si compia, disperdendo così un grande patrimonio di energia e di idee.

Alcuni studiosi hanno osservato come siano gli adulti a vedere solo gli aspetti meno piacevoli dell'ingresso dei giovani nel mondo del lavoro: «I cinquantenni temono che il rapido inserimento nel mondo del lavoro dei più giovani provochi una svalutazione del proprio capitale umano. Fa male trovarsi di fronte a qualcuno più preparato, più veloce nel risolvere problemi, anche se meno esperto» (Boeri, Galasso, 2007, p. 109).

Il patto tra le generazioni può essere bloccato dalle paure, dai pregiudizi, dalla chiusura su di sé, e può essere sostenuto dal desiderio e dalla scelta coraggiosa e responsabile di affrontare coraggio la sfida di una realtà solidale, capace di mettere al centro e sostenere i diritti e i doveri di ogni età.

Investire su specifici interventi per i bambini rom, sinti e caminanti

1. Introduzione

Il popolo rom presente oggi in Italia può essere in prima battuta suddiviso tra rom storici sedentarizzati e rom immigrati, provenienti per lo più dall'Est Europa. Tra i rom storici, circa l'80% è cittadino italiano. Il gruppo dei rom storici più importante numericamente, economicamente attivo e socialmente integrato, è costituito dai rom abruzzesi, con famiglie estese ramificate in molte regioni, soprattutto del Centro e del Sud.

Nel secolo scorso, il primo grande afflusso dei rom in Italia si ha negli anni Settanta dalla Jugoslavia, mentre la seconda ondata è degli anni Novanta. Si tratta di circa 30.000-35.000 persone, provenienti dalla Bosnia, dal Kosovo, dalla Romania, dall'Albania e dalla Polonia, in maggioranza rom rumeni. La migrazione di questi ultimi giunge al suo apice all'inizio degli anni 2000, culminando nel 2005-2006 quando il fenomeno si stabilizza¹.

Il numero esatto delle persone rom, sinti e caminanti presenti oggi in Italia non è certo: secondo le stime fornite da Opera Nomadi e da altre associazioni attive a loro favore, dovrebbero complessivamente attestarsi intorno alle 150.000 unità. Secondo altri, i rom e i sinti sarebbero circa 170.000, mentre per altri ancora quest'ultimo dato è sottostimato. I rom sono più diffusi al Centro e al Sud Italia, mentre i sinti vivono per lo più al Nord. I "caminanti", piccoli venditori ambulanti, si stima siano attorno alle 6.000 unità; vivono in Sicilia, soprattutto a Noto, e a Milano. Complessivamente, il numero dei bambini e ragazzi minorenni appartenenti a queste diverse comunità romane si aggirerebbe intorno ai 70.000 soggetti.

Nel nostro Paese, gli appartenenti alle comunità rom sono al centro dell'attenzione pubblica sia come vittime di emarginazione e di discriminazione, sia come autori di reati contro la sicurezza dei cittadini. Emergono nei loro confronti atteggiamenti di rifiuto e di paura, mentre da parte di queste comunità è molto viva la richiesta di riconoscimento della propria identità culturale e linguistica e di interventi volti a combatterne disagio sociale e a migliorare la qualità di vita.

Gli ambienti di vita delle comunità rom e sinti sono molteplici, con macroscopiche differenze tra città e città, così come tra campi dello stesso territorio. Si passa da campi abusivi, privi delle condizioni igieniche minime, a campi attrezzati e dotati di servizi, a campi cresciuti su terreni acquistati dalle stesse famiglie rom e sinti, a normali abitazioni, in cui rom e sinti vivono come gli altri cittadini. Tutto ciò si riflette sulle opportunità di vita di queste popolazioni: per chi vive nei campi l'aspettativa di vita si aggira intorno ai 50 anni per gli uomini e a qualche anno in più per le donne, cioè a circa due terzi dell'aspettativa di vita degli italiani. Per i bambini vivere nei campi, in assenza di un sistema globale di tutele, significa essere sottoposti al rischio di precoce mortalità infantile, a malattie derivate dal freddo, a cattiva nutrizione, a scarsa igiene, a pericoli, a stenti.

¹ Occorre ricordare che dal 1° gennaio 2007 tutti i cittadini rumeni, e quindi anche una parte della popolazione rom, non sono più considerati cittadini extracomunitari, in quanto la Romania è entrata a far parte dell'Unione europea.

Per la peculiarità delle loro identità (storica, culturale e sociale), rom e sinti rappresentano, nel nostro Paese, i gruppi etnici a maggiore rischio in tema di esigibilità di diritti. Essi manifestano una forte volontà di conservare intatta la propria identità, che passa attraverso la lingua, la cultura e il mantenimento sia di piccole economie lavorative, che per secoli hanno consentito a queste popolazioni di mantenersi, sia di costumi tipici delle società patriarcali, aspetti intaccati oggi dalla globalizzazione.

Rispetto alla valorizzazione della loro lingua, il mancato riconoscimento ai rom dello statuto di minoranza linguistica rende difficile la completa attuazione del dettato dell'art. 6 e degli artt. 2 e 3 della nostra Carta costituzionale. Inoltre, queste popolazioni, non comprese nella legge 482/1999 di tutela delle minoranze linguistiche e culturali perché non ancorate a un territorio, secondo il requisito essenziale previsto dalla legge, per la loro specificità e le loro tradizioni rappresentano un "unicum" nel vasto mosaico multietnico presente in Italia.

2. La difficile tutela dei bambini e degli adolescenti

La varietà delle condizioni delle famiglie zingare e la conseguente estrema diversità dei bisogni di bambini e ragazzi non consente l'applicazione di ricette univoche in materia di intervento sociale. I percorsi di aiuto possono passare attraverso l'affiancamento di varie figure che devono occuparsi di una presa in carico individualizzata e progettuale dei minori: operatori di associazioni di volontariato, operatori pubblici dei servizi sociali e di servizi sociali specifici per i minori stranieri o per i nomadi costituiti in alcune grandi città, educatori che accompagnano i bambini dei campi a scuola per assicurarne la frequenza e che li seguono nei compiti e nello studio, educatori di strada, vigili urbani incaricati dei controlli nei campi, insegnanti delle scuole, mediatori culturali, visitatrici domiciliari; operatori pastorali della Chiesa.

Per le situazioni più compromesse o, comunque, più a rischio, un'attenzione a parte merita la rivitalizzazione, con alcune specificità, di due forme di assistenza tradizionali, quali la tutela e l'affidamento familiare. La tutela è un istituto di protezione per i minori orfani o i cui genitori non possono esercitare la potestà, che si realizza attribuendo a un tutore i poteri propri dei genitori (art. 343 cc). Poiché tra le popolazioni romani la durata media di vita è molto bassa, sono vari i bambini orfani che, dopo la morte dei genitori, sono accolti dalla famiglia allargata e devono quindi avere un tutore.

Ancora più numerosi sono i bambini che vivono affidati alla famiglia allargata o ad altre famiglie in quanto i genitori sono stabilmente lontani o sono impediti a esercitare la responsabilità genitoriale perché detenuti per un periodo non breve o, comunque, non sono reperibili. È la situazione frequente di ragazzi, talvolta infraquattordicenni e pertanto non imputabili, che sono utilizzati per commettere reati. Anche per questi minori privi di fatto dei genitori si deve aprire una tutela, comunque indispensabile per offrire loro una figura di assistenza quando i minori siano sottoposti a processo penale.

Le situazioni che più frequentemente producono la decadenza dalla responsabilità genitoriale si hanno quando i genitori costringono o inviano i figli a rubare e in qualche caso li lasciano soli a mendicare o li "cedono" ad altre famiglie per questi scopi, oppure allorché si verificano abusi sessuali intrafamiliari o sono appurati maltrattamenti fisici e psicologici da parte di genitori alcolizzati e violenti. In questi casi limite, si tratta di verificare se privando i genitori dalla potestà è possibile individuare e attivare, attraverso la figura del tutore, degli efficaci percorsi di assistenza per i figli minorenni. In qualche caso di

famiglie ritenute abbandoniche e incapaci, la tutela è stata aperta per instaurare, contemporaneamente o successivamente, una procedura di adottabilità e, quindi, per offrire al bambino una famiglia adottiva sostitutiva. Per i bambini l'adozione deve essere considerata come una risorsa possibile e pronunciata solo quando ne ricorrono gli estremi. Non è semplice interpretare e verificare l'abbandono, presupposto dell'adottabilità, per un gruppo che vive in condizione molto particolari: si pensi, ad esempio, ai genitori che, per spostarsi in altre regioni, lasciano i figli per qualche tempo presso un'altra famiglia. Inoltre, se l'abbandono deve essere letto soprattutto come abbandono soggettivo – nel senso che esso ricorre quando il bambino ha perso i legami con i genitori e si sente abbandonato da loro –, questa condizione spesso non esiste per quei bambini che invece hanno un rapporto forte con i genitori e con la famiglia allargata e possono vivere come una violenza proprio l'allontanamento e l'adozione. È questa la ragione per cui l'adozione di un minore non piccolissimo si rivela spesso impraticabile.

L'adozione comunque costituisce una soluzione a livello individuale per qualche bambino, ma non può mai essere considerata una forma di aiuto al gruppo di provenienza. Più proficuo è invece lo strumento giuridico della tutela come efficace protezione dell'interesse personale dei minori. Come già evidenziato, la tutela è un istituto che ha come scopi la cura della persona del minore, la sua rappresentanza e l'amministrazione dei suoi beni (art. 357 cc), e coniuga perciò finalità assistenziali e finalità educative. Poiché nelle tutele dei minori rom, sinti e caminanti l'amministrazione di un patrimonio normalmente manca, dato che i tutelati non possiedono nulla, e poiché la rappresentanza è attività occasionale, rimane come primaria la funzione del tutore di cura della persona. Per il suo migliore svolgimento sono cruciali e decisivi soprattutto tre punti: la formazione di tutori, la scelta dei tutori, i provvedimenti sull'educazione dei minori in tutela. Se le politiche sociali delle Regioni e degli enti locali e le gestioni giudiziarie non tengono conto di questi punti, le tutele si riducono a fatti meramente formali.

Da questo punto di vista sembra importante che, anche attraverso una collaborazione con le associazioni che si occupano delle popolazioni zingare, si proceda all'individuazione e formazione di persone che possono costituire il bacino fra cui i giudici tutelari scelgono i tutori, specie tra persone appartenenti alle stesse popolazioni, le quali possono così diventare parte del tessuto delle risorse sociali del territorio per il gruppo cui appartengono.

Sull'educazione dei minori in tutela riacquistano tutta la loro importanza le “prescrizioni” che il giudice tutelare, sentiti i parenti e il minore che sia capace di discernimento, dà al tutore circa l'educazione del minore e il suo avviamento allo studio e al lavoro (art. 371 cc) e le successive “istruzioni” inerenti agli interessi morali e patrimoniali del minore che il giudice tutelare può impartire al tutore in qualunque momento (art. 44 disp. att. cc).

Come per tutti i bambini, anche ai bambini romani, quando i genitori non ci sono o per qualsiasi motivo sono incapaci di provvedervi o se ne occupano male, bisogna assicurare l'accoglienza e la cura di un'altra famiglia. Presso queste popolazioni sono frequenti forme di solidarietà familiare, per cui i genitori affidano i figli, temporaneamente o meno, e per le ragioni più diverse, a un'altra famiglia di parenti o estranei che li tiene. È però importante che ogni affidamento al di fuori della famiglia sia disposto dal servizio sociale o dal tribunale per i minorenni o, nelle tutele, dal giudice tutelare e pertanto avvenga con una titolarità e un controllo pubblico. Gli affidamenti familiari di questi bambini a famiglie italiane sono difficili e possono presentare delle criticità perché gli affidatari non conoscono o non accettano le differenze culturali, alimentari e igieniche del bambino e mancano di flessibilità nel trattarle in concreto, oltre ad avere difficoltà a collaborare con il contesto di origine del bambino. Più fattibili e accettati e straordinariamente proficui ap-

paiono gli affidamenti diurni, dove la famiglia italiana funziona effettivamente come famiglia di appoggio.

La strada alternativa concretamente possibile dell'affidamento omoculturale non è stata quasi mai sperimentata, sia perché le famiglie romane non presentano gli standard economici-abitativi richiesti agli affidatari, sia perché gli operatori dei servizi hanno incontrato molta diffidenza nell'avvicinare e individuare le famiglie potenzialmente affidatarie, mentre i mediatori omoculturali che potrebbero occuparsene sono per ora pochissimi.

La condizione di marginalità sociale di bambini e ragazzi nomadi ha come effetto che di essi si occupi talvolta la giustizia minorile. L'incontro nomadi-giustizia avviene in due modi: con gli interventi di protezione da condizioni di abbandono e di pregiudizio nei procedimenti civili, con il processo penale quando dei bambini o ragazzi commettono dei reati.

Le condizioni che comportano un intervento giudiziario civile di protezione dei bambini sono molto varie. L'intervento giudiziario spesso è occasionale e marginale, nel senso che si avvia quando si verifica una segnalazione da parte di un cittadino o delle forze dell'ordine per quello specifico caso, ma non affronta e sostiene una condizione di fragilità dei bambini e ragazzi rom, sinti e caminanti che è molto più diffusa e generale; tale intervento si limita alla repressione del fenomeno ed è poco efficace nel favorire reali modifiche delle condizioni di vita dei bambini e ragazzi, perché non è seguito da un investimento sociale corrispondente. In generale, l'intervento giudiziario dovrebbe essere invece accompagnato da una presa in carico sociale.

Ancora più complesso il caso dell'intervento giudiziario penale. Non si può nascondere che alcune famiglie traggano le fonti di sostentamento dalla commissione di reati. Anche il mondo dei minori vi è pesantemente coinvolto, con un sensibile ingresso nel circuito penale-carcerario soprattutto delle ragazze oltre che dei ragazzi.

Il coinvolgimento dei minorenni in attività illegali o criminali presenta due volti. Da un lato vi sono ragazzi, per buona parte infraquattordicenni, che sono istruiti e utilizzati sistematicamente da organizzazioni criminali per commettere dei reati. Si tratta di adolescenti che spesso si presentano con identità false e non vivono con i genitori. Più marginale è per ora nel mondo zingaro il coinvolgimento e l'impiego di ragazzi nello spaccio di sostanze stupefacenti. Dall'altra parte, ci sono ragazzi e ragazze che, sempre più attratti da modelli di vita consumistici, commettono reati per scelte personali, come mezzo di autoaffermazione o di sopravvivenza o di autonomia o come scelta di arricchirsi a ogni costo. Essi si aggregano qualche volta in piccole bande giovanili, che possono anche comprendere elementi marginali della società non zingara.

Per i primi, il vero problema è individuare e perseguire le organizzazioni criminali che arruolano e utilizzano dei minorenni per la commissione di reati. L'impegno investigativo in questa direzione è spesso scarso ed episodico. Eppure solo individuando e punendo pesantemente gli adulti che si servono di minori è possibile frenare il fenomeno. Finora si è manifestata una scappatoia inutile il condannare pesantemente i minori che sono costretti a commettere dei reati, mentre ancora più inutile sarebbe l'abbassamento dell'età imputabile per giungere a punire anche gli infraquattordicenni.

Quanto alla situazione dei minori che si avviano verso scelte e percorsi di vita criminali, occorre tenere presente che la raccomandazione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa (Rec (2003) 20) del 24 settembre 2003, concernente le nuove modalità di trattamento della delinquenza giovanile e il ruolo della giustizia minorile, indica come la giustizia minorile deve essere considerata come componente di una più ampia strategia di prevenzione della delinquenza giovanile, fondata sulle strutture di base e che tenga conto

del contesto generale – ambiente familiare, scuola, vicinato, gruppo di appartenenza – nel quale la delinquenza si manifesta (Consiglio d'Europa. Comitato dei ministri, 2003).

Nella risoluzione del Parlamento europeo del 21 giugno 2007 (Ris P6-TA(2007)0283) sulla delinquenza giovanile si definisce che le politiche nazionali debbono orientarsi verso una strategia integrata di azione e partecipazione tra Stato, enti regionali e locali e che la prevenzione della delinquenza giovanile richiede politiche pubbliche in altri settori fra cui l'alloggio, l'occupazione, la formazione professionale, le attività di tempo libero e di socializzazione. Il Parlamento europeo sostiene inoltre la necessità che le risorse finanziarie siano adeguate alle esigenze e agli obiettivi (Unione europea. Parlamento europeo, 2007). L'approccio strategico individuato dall'Unione europea trova attuazione normativa nei principi che formano il nostro sistema Giustizia minorile e che prevedono il coinvolgimento di tutte le componenti istituzionali e l'integrazione dei servizi. I servizi, individuati dal decreto legislativo 272/1989, sono infatti sempre operativamente collegati con gli enti territoriali e locali perché è indispensabile che la costruzione di programmi e di progetti avvenga con un coinvolgimento pieno di tutte le competenze e di tutte le risorse.

L'entrata nel circuito penale da parte dei minori romani è un fenomeno che ripropone tutte le complessità dell'emarginazione sociale e della mancata integrazione in quanto è, quasi sempre, un evento legato a comportamenti che non ricevono una preventiva censura e sanzione da parte della famiglia e del ristretto gruppo di appartenenza. I reati contro il patrimonio commessi da questi ragazzi e ragazze si inquadrano generalmente in un ambiente familiare che giustifica la necessità del reato quale mezzo per uscire dallo stato di bisogno in cui è costretto, che favorisce o, ancor più, esige tali comportamenti che possono essere definiti come vero e proprio sfruttamento del minore da parte di adulti, spesso anche estranei al contesto parentale.

I dati statistici elaborati dal Dipartimento per la giustizia minorile evidenziano che nel 2006 sono stati segnalati dall'Autorità giudiziaria minorile agli Uffici di servizio sociale per i minorenni 2.424 nomadi (il 12% del numero totale dei soggetti segnalati): è significativo evidenziare che tra i minori nomadi segnalati il maggior numero riguarda il Centro Italia con 1.434 segnalazioni, seguito dal Nord Italia con 599. Il dato nazionale evidenzia che nello stesso anno sono 1.151 gli ingressi nei Centri di prima accoglienza di minori nomadi con provvedimento di fermo o arresto; di questi la maggior parte proviene dalla Romania, con un numero di minori rom romeni pari a 520 ingressi.

Sul piano giuridico, gli elementi discriminanti nella definizione delle competenze e degli interventi da attuare in favore dei minori sono quelli della cittadinanza e dello *status* di minori "non accompagnati". Occorre infatti distinguere se si tratta di minori di cittadinanza italiana, in genere appartenenti a famiglie che risiedono da vari anni in Italia, o di minori stranieri o ancora di minori comunitari, quali appunto i romeni.

Se il minore risulta "non accompagnato", ad esempio, si pone innanzitutto il problema dell'identità e conseguentemente quello relativo alla costruzione di un progetto di intervento realmente attuabile. Spesso è la comunità residenziale la misura che rappresenta una valida opportunità d'inserimento a fronte delle disagiate condizioni sociali e familiari dei minori e che garantisce la residualità del ricorso alla detenzione.

Per i minori entrati nel circuito penale, la vigente normativa penale segue il principio della minima offensività del processo, della sua finalità educativa e responsabilizzante, della residualità della detenzione in favore di misure, quali quella cautelare non detentiva del collocamento in comunità o la sospensione del processo e la messa alla prova, che favoriscono il reinserimento, qualora possibile, nel contesto familiare e ambientale di pro-

venienza o in una struttura del territorio. L'applicazione di tale normativa richiede la formulazione di progetti educativi per il singolo minore che contengano prescrizioni di comportamento, impegni sul piano scolastico e sulle attività formative, adesione e responsabilità, da parte del ragazzo, nella realizzazione del progetto. La fruizione e l'applicazione di tali misure diventa però complessa e difficile per i minori rom in relazione a una pluralità di fattori, spesso concorrenti, quali l'esclusione sociale, scolastica ed economica dalla comunità di residenza, l'orientamento progettuale del nucleo familiare e sociale di provenienza che intende conservare/salvaguardare la propria identità etnica/culturale, la diffusa identificazione dei rom come popolazione dedicata ad attività criminose che colpisce anche la fascia socialmente ed economicamente più debole della cittadinanza.

Alla luce di tali considerazioni, appare evidente come i processi di integrazione sociale risultino allo stato attuale oggettivamente più difficoltosi e gli interventi in favore dei minori possano correre il rischio di essere privi della necessaria incisività in relazione alla positiva inclusione sociale.

L'attuazione dei provvedimenti penali e degli interventi destinati ai minori e ai giovani che abbiano commesso un reato da minorenni è affidato ai servizi minorili della giustizia in collaborazione con i servizi degli enti locali.

Le funzioni che i servizi espletano si possono individuare in una funzione informativa/conoscitiva finalizzata a fornire al giudice elementi di conoscenza psicosociale del minore/famiglia/contesto e di verifica in seguito sull'andamento del progetto educativo; una funzione di accoglienza, ascolto e aiuto legata all'ingresso nel sistema penale e da realizzare con immediatezza qualora il ragazzo sia ospite di una struttura contenitiva; una funzione di sostegno relazionale e di chiarificazione che parte dall'evento reato e lavora intorno al riconoscimento e rielaborazione dello stesso per consentire la responsabilizzazione del minore; una funzione di intervento-trattamento. In ambito minorile l'accezione di "trattamento" non è soltanto quella relativa alla funzione rieducativa della pena da svolgere all'interno degli istituti penali per i minorenni, ma comprende il sostegno, il controllo e una concreta ipotesi progettuale in tutte le fasi di attuazione dei provvedimenti dell'Autorità giudiziaria da parte degli Uffici di servizio sociale e delle comunità residenziali in accordo con gli altri servizi minorili della Giustizia e degli enti locali. L'esigenza di controllo è funzionale alla dimensione negoziale del cosiddetto patto educativo/contratto sociale, stipulato tra operatore e ragazzo nell'ambito dell'attuazione del progetto, per una valutazione e verifica del percorso effettuato. Il controllo assume quindi una valenza promozionale, diventa strumento responsabilizzante e al contempo svolge una funzione di raccordo con il giudice, al quale l'operatore periodicamente relaziona sull'andamento del progetto e a cui spetta il compito di decidere sulla base delle indicazioni tecniche l'esito delle diverse misure. La funzione di raccordo si realizza anche con il territorio, i servizi locali, le agenzie del privato sociale ecc., cioè tutte quelle realtà che il progetto coinvolge e che svolgono un'attività integrativa e complementare.

Si delinea così all'interno della giustizia minorile un complesso sistema d'intervento, fondato sulla complementarità dell'azione tra i servizi e sul potenziamento dell'operatività integrata così come previsto dalla legislazione nazionale².

² L'entrata in vigore del DLGS 112/1998, della L. 328/2000 e della legge costituzionale 3/2001 di modifica del titolo V della Costituzione ha stabilito il ruolo decisivo delle Regioni e delle amministrazioni locali nell'indirizzo di programmazione, coordinamento e attuazione anche delle politiche sociali e delle politiche socioeducative di reinserimento sociale dei minori entrati nel sistema penale.

L'elaborazione e l'attuazione di un progetto educativo per i minori romani richiede il potenziamento di interventi di accompagnamento e di mediazione culturale in quanto attività che consentono di sostenere, ma anche di vigilare sull'attuazione di un percorso di integrazione sociale, scolastica, formativa e lavorativa.

In tale prospettiva una particolare attenzione è da attribuire al ruolo svolto dai genitori o dagli adulti che costituiscono un riferimento affettivo e/o tutelare nei confronti del minore o giovane. Quando concretamente possibile, il coinvolgimento dei genitori è un elemento necessario per garantire sostegno al minore rispetto alla continuità e al mantenimento degli impegni, oltre che nella costruzione di percorsi di istruzione, formazione e inserimento lavorativo.

La mediazione culturale in ambito penale minorile è un'attività che si sviluppa su più livelli ed è volta a instaurare una comunicazione efficace tra operatori dei servizi minorili e minori e, soprattutto nel contesto detentivo degli istituti penali minorili, tra minori di diverse etnie. La comunicazione è finalizzata a una decodificazione e chiarificazione delle regole proprie della cultura di appartenenza e di quelle della specifica realtà in cui sono inseriti i minori.

Considerate le difficoltà di integrazione sociale, è comunque indispensabile per il minore la presenza di un tutor, che svolga un accompagnamento educativo di sostegno professionale al minore nel percorso di responsabilizzazione e che garantisca e possa filtrare l'impatto con una comunità sociale che non sempre risulta accogliente e promozionale.

Non solo in funzione dell'esecuzione della misura penale, ma anche per garantire una risposta di tutela al minore privo di riferimenti familiari, o con figure parentali con problematiche tali da determinare l'inadeguatezza alla cura del minore, è necessario poter utilizzare risorse residenziali e semiresidenziali che rispondano alle esigenze dei minorenni sottoposti a provvedimenti penali non detentivi. Anche in tale caso è da garantire, soprattutto al termine della misura penale di collocamento in comunità su provvedimento dell'Autorità giudiziaria minorile, la continuità dell'accoglienza in strutture residenziali del territorio. La necessità di strutture comunitarie, anche nella formula del gruppo-appartamento, riguarda in particolar modo le ragazze minorenni che vogliano intraprendere percorsi diversi da quelli della famiglia di origine e per le quali la possibilità abitativa diventa quindi condizione imprescindibile.

3. Le questioni emergenti nei percorsi inclusivi

Il mondo dei bambini delle popolazioni rom, sinti e caminanti si configura come una realtà complessa e variegata, dove si incrociano, a vari livelli, il problema dei diritti e della loro esigibilità, gli affanni della sopravvivenza quotidiana, i temi dell'integrazione e dell'intercultura. Le problematiche delle generazioni più giovani sono strettamente collegate alle condizioni sociali degli adulti e dell'intera comunità.

L'assenza di un progetto di welfare complessivo ha frantumato sul territorio nazionale interventi e risposte e ha condotto ad azioni settoriali, che puntano spesso sulla scolarizzazione, tralasciando altre problematiche. Elaborare un intervento efficace a favore dei minori d'età appartenenti a queste popolazioni, il cui numero come già ricordato si assesterebbe intorno alle 70.000 unità, significa invece assumere un approccio globale, che non separi artificiosamente i temi della scolarizzazione, delle soluzioni abitative in ambienti decorosi, della valorizzazione delle specificità culturali, della salute, del tempo libero e dell'integrazione degli adulti di riferimento.

Per quanto riguarda la scolarizzazione di bambini e ragazzi, sono vari sul territorio nazionale gli interventi che puntano all'assolvimento dell'obbligo scolastico, che presuppongono però una spiccata sensibilità al tema da parte degli enti locali. Allo stesso modo, l'attenzione alle condizioni di vita igieniche dell'infanzia, dalle vaccinazioni alla salubrità dei campi, attengono alle scelte fatte dalle singole amministrazioni locali, in assenza di leggi nazionali che tutelino i diritti dei bambini e delle loro popolazioni di appartenenza.

Va sottolineato che vi sono notevoli differenze nelle politiche attuate a livello locale: alcune realtà, negli anni, hanno investito molteplici risorse per uscire da una politica emergenziale e muoversi nella direzione dell'integrazione e dell'inclusione, anche favorendo politiche di scolarizzazione dei bambini e delle bambine, dei ragazzi e delle ragazze, accompagnandoli in percorsi di ingresso nel mondo del lavoro e alla ricerca di soluzioni abitative.

Laddove si sono riscontrate buone pratiche da parte degli enti locali, si possono evidenziare degli aspetti comuni:

- interventi complessivi che non si riducono alla presa in carico dei soli aspetti emergenziali del fenomeno;
- investimento duraturo nel tempo a favore dei gruppi romani, con attivo e partecipato coinvolgimento dei diretti interessati;
- adeguato investimento economico;
- politiche abitative volte al passaggio dai campi alle abitazioni;
- politiche sanitarie volte sia a tutelare gli ambienti di vita degli individui sia alla prevenzione;
- sul fronte della scuola, la realizzazione di un servizio di accompagnamento a scuola con la presenza di mediatori culturali sugli scuolabus;
- la promozione di azioni che hanno consentito di modificare l'atteggiamento di disinteresse o di opposizione nei confronti della scuola e della alfabetizzazione;
- la promozione di attività volte a valorizzare la cultura zingana;
- l'accompagnamento alla formazione dei giovani al fine di un inserimento lavorativo efficace.

Pur ritenendo meritorie le molteplici azioni che sia gli enti locali sia il terzo settore mettono in campo a favore di queste popolazioni, l'assenza di una strategia nazionale di interventi integrati, oltre a cancellarne il patrimonio culturale specifico, rischia di vanificare ogni sforzo e di causare fenomeni di sfiducia nella possibilità di un cambiamento.

Gli interventi, per essere efficaci, non possono prescindere dallo sviluppo della relazionalità sociale tra le persone implicate, dalla co-progettazione, dall'ascolto e dal riconoscimento reciproco. Qualsiasi servizio di aiuto si voglia progettare, è necessario si realizzi attraverso un lento processo di costruzione di relazioni di fiducia e di cooperazione. È inoltre fondamentale pensare a servizi e interventi che trasversalmente all'azione-oggetto realizzino azioni immateriali di costruzione di senso di responsabilità e di consapevolezza dell'importanza della partecipazione, spendibili a più livelli: sia tra gli stessi membri delle comunità, sia nei confronti delle istituzioni esterne verso le quali possono porre questioni e chiedere soluzioni nell'ambito della politica della vita quotidiana. Proteggere e promuovere lo sviluppo di queste comunità si configura, tra l'altro, come un risparmio sociale, perché si riducono quei fattori di devianza, insalubrità, delinquenza che finiscono con l'aumentare i costi sociali della loro presenza.

Come ricordato, non esistono dati certi sulla consistenza delle comunità rom, sinti e caminanti presenti sul territorio italiano. La prima necessità appare, di conseguenza, quel-

la di avere una mappa precisa e circostanziata della popolazione e dei campi, di conoscere i dati effettivi del fenomeno, la popolazione complessiva, il numero delle famiglie, dei bambini e la loro distribuzione.

È stato avviato nel 2006, e aggiornato a fine 2007, con la collaborazione delle prefetture, un monitoraggio a livello nazionale sulla presenza di queste comunità, con particolare riferimento agli aspetti di problematicità sul territorio e a eventuali soluzioni adottate. Da tale indagine è emersa la difficoltà di reperimento di dati ufficiali, soprattutto in relazione alle aree metropolitane, difficoltà determinata anche dagli spostamenti di gruppi di popolazione che vivono in campi abusivi. Collegato a questa realtà, vi è il fenomeno degli sgomberi forzati, che si verifica frequentemente in concomitanza a fatti di cronaca. In questi casi, il forzato ritorno al nomadismo senza che siano concordate soluzioni di accoglienza, tra le altre cose, finisce col distruggere il sistema delle relazioni sociali costruite durante la convivenza nel campo e al di fuori di esso.

Le sia pur poche indagini su casi in cui la chiusura dei campi ha previsto soluzioni volte a dotare le comunità di un'abitazione, indicano come, attraverso questa scelta, non risultino rescissi i legami familiari, così come non si corra il rischio di una perdita di identità. Al contrario, proprio le condizioni precarie dei campi agiscono nel recidere i legami comunitari e le identità dei soggetti che vi abitano. Le esperienze di welfare locale che hanno visto attuare politiche di chiusura dei campi, al fine di accompagnare le famiglie romani dai campi alle case, confermano come questa misura, oltre a rispondere a un bisogno espresso, può ridurre l'esclusione sociale, fino alla totale buona convivenza con la popolazione autoctona. Attualmente, per la maggioranza dei rom, sinti e caminanti che vivono in Italia l'ambiente strutturale di vita è comunque il campo, o meglio, i campi: continuano a sussistere campi regolamentati, tanti dei quali così poco attrezzati da non garantire neppure le minime condizioni igieniche, altri ancora abusivi e senza alcuna tutela per i minori e gli adulti che vi vivono.

Il diritto all'istruzione e alla formazione

In riferimento al diritto all'istruzione e alla formazione occorre considerare ancora la scarsa conoscenza degli aspetti quantitativi e qualitativi dell'inserimento dei bambini e dei ragazzi romani nelle scuole di diverso ordine e grado.

Secondo i dati del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (Italia. Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, 2009b) relativi agli anni 2007-2008 sono 12.342 gli alunni nomadi iscritti nelle istituzioni scolastiche. La maggiore concentrazione si registra in cinque regioni (Lazio, Lombardia, Veneto, Calabria e Piemonte, seguite dall'Emilia-Romagna) e nella scuola primaria (6.801 presenze). Il numero degli iscritti decresce aumentando l'ordine di scuola, diventando quasi irrilevante nella secondaria di secondo grado (solo 181 iscritti). I dati, che mostrano un basso e preoccupante livello di scolarizzazione dei bambini e degli adolescenti romani, non sono ovviamente in grado di rilevare il reale andamento della frequenza scolastica dei minori iscritti, le problematiche relative, il successo formativo degli iscritti e gli esiti della scolarizzazione. Inoltre, di fronte a una mancanza di informazioni sulla presenza numerica dei minori nei campi e a casi di irregolarità e di arrivi clandestini, non è possibile sapere qual è la percentuale effettiva di frequenza scolastica sul totale degli aventi diritto. In assoluto sfuggono alle rilevazioni tutti quei bambini che non sono mai stati iscritti a scuola.

Il sistema di governo delle politiche italiane per l'integrazione è piuttosto complesso e articolato a vari livelli. Insieme al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ri-

cerca, hanno competenza diretta sulla materia il Ministero degli interni, il Ministero del lavoro, salute e politiche sociali, il Ministro delle pari opportunità e il Ministro per la famiglia. Oltre a questa competenza trasversale ai vari ministeri, vi è un livello verticale di competenze, distribuite tra organismi centrali ed enti locali, cioè Regioni, Province e Comuni.

Dal 2004 è stata istituita presso l'allora Ministero dell'istruzione, università e ricerca, la Direzione generale per lo studente, con un apposito ufficio competente per l'integrazione scolastica degli alunni stranieri e rom. Nel mese di dicembre 2006 è stato creato, presso il Ministero della pubblica istruzione, l'Osservatorio nazionale per l'integrazione degli alunni stranieri e per l'educazione interculturale composto da esperti del settore e da rappresentanti delle principali associazioni. L'Osservatorio ha elaborato quello che è l'attuale documento di riferimento per le politiche d'integrazione scolastica: *La via italiana per la scuola interculturale e l'integrazione degli alunni stranieri*, pubblicato nel 2007. Esso si ispira prioritariamente a quattro principi generali: universalismo, scuola comune, centralità della persona in relazione e intercultura. In particolare, quanto alla scuola comune, si afferma che «la scuola italiana si è orientata fin da subito a inserire gli alunni di cittadinanza non italiana nella scuola comune, all'interno delle normali classi scolastiche ed evitando la costruzione di luoghi di apprendimento separati, diversamente da quanto previsto in altri Paesi e in continuità con precedenti scelte della scuola italiana per l'accoglienza di varie forme di diversità (differenze di genere, diversamente abili, eterogeneità di provenienza sociale)» (Italia. Ministero della pubblica istruzione, 2007b, p. 8).

Nel documento viene unanimemente riconosciuta come centrale la relazione con le famiglie immigrate e rom, con particolare attenzione a tre dimensioni: la scelta consapevole della scuola nella quale inserire i figli; il coinvolgimento della famiglia nel momento dell'accoglienza degli alunni; la partecipazione attiva e corresponsabile delle famiglie immigrate alle iniziative e alle attività della scuola, alla conoscenza e condivisione del progetto pedagogico, a un'alleanza pedagogica che valorizzi le specificità educative.

Il coinvolgimento delle famiglie è fondamentale ed è la principale garanzia di continuità nella frequenza scolastica. Esso dovrebbe essere visto nel suo insieme, considerando anche le condizioni formative e lavorative degli adulti e cercando di evitare "investimenti" rivolti esclusivamente ai minori e alle nuove generazioni. La dimensione del coinvolgimento familiare potrebbe comprendere proposte e aperture alla formazione professionale e all'inserimento lavorativo anche dei giovani e dei membri adulti, percorsi formativi facilitanti la legalizzazione delle attività economico-lavorative tradizionalmente svolte dalle diverse comunità, la formazione trasversale finalizzata alla costruzione di cooperative e all'acquisizione di competenze linguistiche e relazionali per poter affrontare le complessità sociali e istituzionali.

I mediatori linguistico-culturali rappresentano una risorsa importante per tutte le forme di relazione e nella gestione dei rapporti fra insegnanti-formatori e minoranze, fra istituzioni e comunità, fra cittadini autoctoni e popolazioni romani. Malgrado questa constatazione, non vi sono ancora percorsi formativi certi e riconosciuti a livello nazionale tesi a creare la figura professionale del mediatore linguistico-culturale e sociale, ed è necessario uno sforzo particolare, a livello sia locale sia nazionale, per istituire e attivare percorsi formativi rivolti ai membri delle comunità rom e sinti in modo che questa figura nasca al loro interno.

Una formazione specifica è necessaria anche per gli operatori non rom che a vario titolo intrattengono rapporti istituzionali e sociali con le comunità romani. Medici di base e di comunità, educatori, assistenti sociali e sanitarie, insegnanti e altri pubblici operatori

impegnati nei campi e con singoli rom e sinti, richiedono formazione e aggiornamenti per affrontare rapporti difficili e talvolta estremi.

Nel documento *La via italiana per la scuola interculturale e l'integrazione degli alunni stranieri* vi è uno specifico riferimento agli interventi sulle discriminazioni e sui pregiudizi e agli interventi per contrastarli: «l'ostilità contro i rom e i sinti assume l'aspetto, a volte, di una forma specifica di razzismo che l'educazione interculturale deve contrastare anche attraverso la conoscenza della loro storia» (Italia. Ministero della pubblica istruzione, 2007b, p. 16). L'educazione interculturale, oltre alla storia, dovrebbe impegnarsi a diffondere anche la conoscenza delle condizioni di vita di queste minoranze, a volte molto influenzate dai rapporti e dalle relazioni che intrattengono con i non rom e la società circostante ai campi in generale.

Il Ministero della pubblica istruzione ha in questi ultimi anni avviato un processo di formazione degli insegnanti su queste tematiche, volto anche ad approfondire la ricerca metodologico didattica. Si deve anche tener conto del bi-tri-linguismo (*romanes*, dialetto italiano, lingua italiana), che complica ulteriormente la capacità di comunicazione di questi bambini, comunicazione che risulta comunque straordinariamente ricca e che è veicolata fortemente anche dai linguaggi non verbali.

In seguito al complesso processo di riforma che ha portato alla definizione dell'autonomia scolastica, non esiste un programma nazionale di accoglienza e integrazione esclusivo per gli alunni romani; recentemente tuttavia il Ministero dell'istruzione ha avviato la raccolta e il monitoraggio delle migliori pratiche realizzate dalle scuole che verranno restituite a tutto il territorio nazionale anche attraverso la creazione di un portale dedicato e di incontri con gli insegnanti referenti.

Il diritto alla salute

Per quanto riguarda il diritto alla salute, le problematiche delle popolazioni rom presenti sul territorio nazionale sono di tre tipi: socio-ambientale, sanitario, culturale ovvero di estraneità e di difficoltà di accesso alle cure.

Nel Piano sanitario nazionale 2006-2008 viene dedicata una specifica attenzione alle peculiari problematicità delle popolazioni rom, che vivono in condizioni socio-ambientali insalubri e il cui miglioramento deve essere considerato come una priorità. Non esistono dati ufficiali, scientificamente significativi e sistematici sulle condizioni di salute dei rom. Questo è un aspetto critico che deriva da un lato dalla difficoltà di rilevare una presenza caratterizzata in parte da mobilità e irregolarità sul territorio, dall'altro dall'impossibilità di rilevare dati inerenti alla salute incrociati con l'etnia di appartenenza, ritenuti, dalla legge sulla *privacy*, dati "sensibili" e dal punto di vista amministrativo irrilevanti: un intervento sanitario è riferito a una persona, indipendentemente dalla sua appartenenza etnica o sociale.

Tuttavia nelle realtà dove sono stati istituiti e funzionano campi nomadi come misura abitativa proposta a questa minoranza è possibile monitorare e rilevare sistematicamente dati qualitativi e quantitativi, relativi alla salute – non di tutta la minoranza rom e sinti – ma delle persone, delle famiglie e delle comunità che ne abitano i campi.

Riscontri oggettivi fatti da operatori sanitari e ricerche focalizzate su alcune situazioni locali consentono di poter affermare che le condizioni di salute dei bambini rom sono notevolmente peggiori di quelle della maggioranza della popolazione, come risulta anche da indicatori quali il minore peso dei bambini alla nascita, le aspettative di vita più brevi, la mortalità infantile più elevata, una maggiore diffusione di malattie croniche, una mag-

giore diffusione tra i minori di malattie infettive quali bronchiti, infezioni intestinali, tonsilliti. Risultano inoltre una bassa copertura vaccinale dei minori e una crescente esposizione, in particolare delle giovani generazioni, al rischio di malattie in passato a loro sconosciute come HIV/AIDS e altre malattie sessualmente trasmissibili. Fenomeni nuovi all'interno della comunità sono da una parte il ricorso all'interruzione volontaria della gravidanza, anche ripetuto da parte della stessa donna, come rilevato in alcune realtà locali e, dall'altra, la diffusione della tossicodipendenza. Inoltre, la marcata separazione dei rom e sinti dalle società ospitanti, frutto della distanza fisica dei luoghi in cui vivono dai centri delle città, della difficoltà linguistica e culturale di rapportarsi agli operatori sanitari, dei pregiudizi e delle discriminazioni di cui possono essere vittime, ma anche a volte del loro atteggiamento di autoesclusione, determinano isolamento, difficoltà di accesso alle informazioni e di conseguenza uno scarso utilizzo dei servizi sociosanitari.

Le conseguenze di tali situazioni si ripercuotono in misura amplificata sui minori in quanto sono esclusi sin dalla nascita dalle misure di prevenzione e di tutela della salute previste proprio per questa fasce di età.

Le amministrazioni territoriali e le aziende sanitarie locali sono ben consapevoli delle condizioni generali in cui vivono le popolazioni rom e sinti presenti sul territorio di loro competenza e delle conseguenti limitazioni dell'accesso alla salute. Pertanto il diritto alla salute è uno degli aspetti affrontati nell'ambito di progetti integrati volti a un miglioramento generale delle condizioni di vita che vanno dalla eliminazione o risanamento dei campi, alla scolarizzazione dei minori, alla individuazione di percorsi di lavoro. In questa direzione si muovono alcune regioni, tra le quali, solo a titolo esemplificativo, la Regione Toscana, la Regione Campania e la Regione Emilia-Romagna, e direttamente alcune ASL che si sono poste il problema di assistenza e cura delle popolazioni rom che gravitano sul loro territorio.

La tutela della salute è uno dei principi della Costituzione italiana. L'art. 32 recita: «La repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti». Con l'istituzione del Servizio sanitario nazionale (1978) il bene salute, il diritto alla salute, ha acquisito rilevanza giuridica, poiché con essa lo Stato si impegna a garantire la tutela della salute pubblica secondo i principi di universalità, solidarietà ed equità. Nel nostro Paese, quindi, tutti hanno diritto alle cure seppur in forme differenziate. Per le popolazioni rom e sinti di cittadinanza italiana non si prefigura alcuna differenza dal resto della popolazione, mentre per coloro che hanno cittadinanza straniera si configurano situazioni diverse a seconda della regolarità della presenza sul territorio, così come stabilito nel DLGS 286/1998 (t.u. sull'immigrazione): se regolari hanno gli stessi diritti degli italiani inclusa l'iscrizione al Servizio sanitario nazionale, se non in regola con le norme del soggiorno hanno diritto alle cure essenziali e urgenti che includono anche una particolare attenzione alla maternità e all'infanzia.

Se dal punto di vista normativo sono state previste le condizioni per un'adeguata tutela della salute, ampie lacune si rilevano invece dal punto di vista pratico. I timori e i sospetti dei rom, soprattutto di quelli stranieri, immigrati, irregolari e profughi, di mettersi a rischio rivolgendosi alle strutture sanitarie e la lontananza fisica dalle stesse potrebbero portare a un peggioramento delle condizioni di salute non solo degli individui e comunità rom, ma di tutta la società. Pertanto la necessità di garantire percorsi di tutela proprio a quella parte di popolazione che per vari motivi si trova a vivere ai margini del sistema, in condizioni di fragilità sociale, economica e culturale, rappresenta una delle sfide della sanità pubblica.

Se alcune caratteristiche culturali e sociali delle popolazioni rom rendono particolarmente complesso il compito delle strutture preposte a offrire servizi sociosanitari, esiste

anche una difficoltà oggettiva dei servizi, che solo negli ultimi anni si stanno organizzando nell'offerta attiva e nell'accoglienza di gruppi fragili, fra cui i rom, nell'individuare strategie di intervento efficaci, attraverso la responsabilizzazione delle stesse popolazioni per alcuni aspetti della loro salute e attraverso la promozione di pari opportunità di accesso ai servizi sanitari esistenti sul territorio. Questo significa da un lato promuovere alcune norme di comportamento in campo igienico e sanitario, e dall'altro creare le condizioni per un rapporto di fiducia tra le popolazioni rom e i servizi sanitari esistenti sul territorio.

In particolare la significatività di questa considerazione ricade sulle linee di intervento da adottare nelle situazioni di malattie "moderne" e della tossicodipendenza. Le comunità rom e sinti oggi affrontano problemi difficili di salute anche per l'incontro con le realtà circostanti i campi.

Sempre più di frequente si usano sostanze che creano dipendenza, dentro e fuori i campi, a volte in sostituzione dell'alcol, per la gestione della quotidianità all'interno del campo. L'intervento pubblico dovrà quindi essere costruito sperimentando progetti e strategie per affrontare situazioni pluriproblematiche.

In merito all'offerta vaccinale, il Ministero della salute, a tutela del bambino stesso e della collettività, ha emanato specifiche circolari, per la verifica, a seconda della fascia d'età del bambino, dei certificati vaccinali eseguiti in altri Paesi, della loro natura e copertura. Ma le circolari da sole non bastano. Le autorità regionali e locali, i servizi sociali e gli operatori dei servizi sanitari hanno messo in azione una serie di strategie, con l'ausilio dei mediatori culturali e delle associazioni di volontariato, per il raggiungimento e l'offerta attiva delle vaccinazioni di tutti i segmenti di popolazione. L'offerta delle vaccinazioni per l'infanzia nel nostro Paese è indicata dai piani nazionali che prevedono l'accordo con le regioni e le pubbliche amministrazioni, alle quali è lasciata autonomia organizzativo-strutturale, purché siano garantiti i livelli essenziali di assistenza e adeguate percentuali di copertura vaccinale per il controllo delle malattie da prevenire. Il Ministero ha, in aggiunta, promosso il Piano nazionale della prevenzione, che prevede fondi specifici vincolati all'attuazione non solo della prevenzione del rischio cardiaco, dei tumori, degli incidenti ma anche delle vaccinazioni, con l'indicazione di specifiche strategie per il raggiungimento delle categorie a rischio.

Un ulteriore aspetto critico, sul quale sono in corso specifici interventi, anche se non mirati per le popolazioni romane, è quello della salute sessuale e riproduttiva delle donne. L'attenzione rivolta alla rivalutazione dei consultori intende aprire anche alle donne rom e sinti spazi di tutela e di confronto e di anticipare al momento della gestazione e della nascita la tutela dei minori. Le donne rom accedono normalmente agli ospedali per il parto, mentre mancano di sottoporsi ai controlli previsti dalla normativa italiana nel corso della gravidanza. Inoltre, l'accesso ai consultori dovrebbe poter consentire di affrontare il problema dei matrimoni, ma soprattutto delle maternità precoci e delle conseguenze per la salute delle giovani mamme e dei loro figli.

Diritto all'identità, al soggiorno, alla residenza e alla cittadinanza

Altri aspetti critici che interessano i minori rom, sinti e caminanti sono relativi al diritto all'identità, al soggiorno, alla residenza e alla cittadinanza, cioè la loro regolarizzazione amministrativa.

Se da alcuni anni gli organismi internazionali hanno riconosciuto i significativi progressi compiuti dal nostro Paese nel settore della tutela delle minoranze e in quello della lotta contro la discriminazione razziale, si segnala ancora l'assenza di una politica nazio-

nale finalizzata al miglioramento della situazione dei rom, sinti e caminanti. Nelle stesse sedi internazionali è stato evidenziato che tali comunità non hanno più carattere di nomadismo e vanno quindi integrate a livello sociale. Occorre inoltre sviluppare nei loro confronti delle garanzie giuridiche tenendo conto che da questo punto di vista si possono identificare tre distinte situazioni: i cittadini italiani, i comunitari e gli extracomunitari; nell'ambito di questi si possono distinguere i soggetti che risiedono nel territorio regolarmente e quelli privi di permesso di soggiorno.

Una proficua occasione di confronto sulle buone pratiche attuate sul nostro territorio e in altri Paesi è stata offerta dalla Conferenza europea sulla popolazione rom del 2008, organizzata dal Ministero dell'interno in collaborazione con il Ministero della solidarietà sociale. La conferenza è stata organizzata alla vigilia della *Giornata della memoria*, per sottolineare la necessità di non disperdere il ricordo dello sterminio dei rom (*Porrajmos*) durante la Seconda guerra mondiale.

I numerosi dibattiti, ai quali hanno partecipato rappresentanti del Consiglio d'Europa e di Paesi dell'Unione europea, nonché rappresentanti degli enti locali, oltre che rappresentanti delle stesse comunità rom, sinti e caminanti, hanno anche richiamato l'attenzione sul ruolo cruciale degli organi di informazione, che sono stati sensibilizzati in ordine alla necessità di portare al centro dell'attenzione mediatica non soltanto un'immagine negativa ma anche le situazioni di disagio vissute da queste comunità e i numerosi profili positivi a esse attinenti.

Le problematiche che investono i bambini e gli adolescenti rom, sinti e caminanti non sono molto dissimili da quelle che investono altri popoli che si trovano a vivere all'interno di una maggioranza che ha altri valori, altre regole, altre visioni della vita, i cui modelli avvincenti e affascinanti aggrediscono un'identità divenuta più fragile. Affrontare la situazione delle giovani generazioni presuppone di intervenire nei molteplici ambiti di vita dei bambini e ragazzi, ma anche non disgiungerla dalla necessità di agire sul mondo adulto romani nel suo complesso. La collocazione forzata nei campi, spesso non attrezzati, la mancanza di lavoro e formazione degli adulti, la carenza di relazioni sociali fra società maggioritaria e minoritaria rafforzano la povertà e la separatezza e rischiano di vanificare altre pratiche di accoglienza che potrebbero produrre mobilità sociale e integrazione, proprio a partire dai più piccoli.

I cambiamenti devono avvenire dunque in varie direzioni, partendo però dal riconoscimento dell'esistenza e della pari validità di diversi bisogni e valori di questa minoranza e sostenendone la partecipazione attiva alla definizione e attuazione di interventi che la riguardano.

Accompagnare il percorso verso una società interculturale

1. I bambini e i ragazzi stranieri in Italia: consistenza e distribuzione del fenomeno¹

La presenza di bambini e ragazzi stranieri nel nostro Paese costituisce una delle più interessanti novità del panorama demografico attuale, non solo perché in costante crescita, ma anche per la funzione di compensazione e, in taluni casi, di sostituzione della popolazione italiana interessata da una dinamica di declino. Di fatto, il movimento migratorio in entrata – largamente superiore a quello in uscita – ha permesso alla popolazione residente in Italia di continuare a crescere in anni di saldo naturale della popolazione (cioè la differenza tra i nati vivi e i morti) negativo. Gli stranieri residenti al 1° gennaio 2009 risultano 3.891.295 (+13,4% rispetto al 1° gennaio 2008), e sono passati a rappresentare il 6,5% della popolazione residente nel nostro Paese². Nonostante ciò, l'Italia è tra i Paesi con un'incidenza di presenza straniera relativamente bassa nel panorama europeo, largamente sopravanzata, ad esempio, da Germania (8,8%) e Spagna (11%). All'interno dell'incremento della popolazione straniera residente, la componente in più rapida crescita è senza dubbio quella minorile, che rappresenta il 22,2%, sebbene negli anni della regolarizzazione (il 2003 e il 2004, per effetto delle leggi n. 189 del 30 luglio 2002 e n. 222 del 9 ottobre 2002) si sia verificata una lieve flessione dell'incidenza di minori sul totale della popolazione straniera, avendo la regolarizzazione interessato gli adulti molto più che i minorenni.

In merito alla quantificazione dei minori stranieri è però necessario sottolineare alcune specifiche problematiche di monitoraggio:

- i permessi di soggiorno per essere riferiti ai soli *ultraquattordicenni* sottostimano la presenza minorile straniera. Per gli *infraquattordicenni*, infatti, l'iscrizione avviene sul permesso rilasciato a uno o entrambi i genitori;
- le iscrizioni in anagrafe riguardano i soli *minori residenti*, includendo i minori non più presenti e non ancora cancellati, ed escludendo quelli regolari in attesa di iscrizione;
- a questo si deve aggiungere, almeno in linea teorica, quella quota, presumibilmente non irrilevante, di *presenza irregolare* che sfugge, per sua stessa natura, a qualunque attività di monitoraggio e di rilevazione statistica.

Resta pertanto fondamentale l'apporto conoscitivo della rilevazione annuale degli *alunni di cittadinanza non italiana* nel sistema scolastico italiano, operata dal Ministero dell'Istruzione, università e ricerca (MIUR) in tutti gli ordini di scuola incluso quelli pre- e post-obbligatori, nelle istituzioni statali e non statali. L'iscrizione a corsi di studio, infatti, avviene su domanda dell'utente indipendentemente dalla posizione di regolarità dei genitori: per-

¹ Il presente contributo si basa su un'ampia serie di dati reperibile nel cd allegato al volume.

² Secondo Dalla Zuanna, Farina, Strozza (2009, p. 13), includendo gli irregolari, la presenza straniera in Italia si attesta al 1° gennaio 2008 a 4,4 milioni di persone, pari al 7,3% della popolazione totale.

tanto il quadro rilevato in questo ambito rappresenta a oggi la migliore “fotografia” della popolazione minorile straniera in Italia, con la sola eccezione dei minori di 3 anni.

Ciò premesso, ciascuna delle fonti utilizzate mostra inequivocabilmente l'incremento della popolazione minorile straniera nel nostro Paese. Relativamente ai residenti, si è passati dalle 128.000 unità del 2001 alle 862.453 unità conteggiate al 1° gennaio del 2009. In termini percentuali essi rappresentano il 22,2% della popolazione straniera complessiva, ovvero è minorenni uno straniero ogni cinque soggetti regolarmente iscritti in anagrafe. La crescita della presenza minorile è alimentata non solo dai ricongiungimenti familiari, che vedono l'arrivo dei bambini dai Paesi di origine dopo un periodo di permanenza di uno o entrambi i genitori nel nostro Paese, ma anche e soprattutto dai nati da stranieri in Italia, al punto che circa il 71% dell'incremento della presenza minorile straniera che si è verificata nell'ultimo anno è addebitabile alle *nuove nascite*. Tali nati, ovvero i nati con entrambi i genitori stranieri residenti, sono stati nel 2008 pari a 72.472 unità e rappresentano il 12,5% del totale delle nascite occorse in Italia nell'anno.

Più in generale risultano nel nostro Paese circa 519 mila residenti di cittadinanza straniera nati in Italia, pari a circa il 13,3% del totale degli stranieri residenti, che rappresentano la cosiddetta *seconda generazione*, ovvero stranieri non immigrati la cui cittadinanza straniera è dovuta unicamente al fatto di essere figli di genitori stranieri. È facile pronosticare per gli anni a venire un peso e un incremento ancor più rilevante delle nascite straniere sul complesso delle nascite, non solo per effetto dei crescenti flussi migratori in entrata ma anche per il più alto livello di fecondità espresso dagli stranieri rispetto agli italiani. Il livello medio di fecondità degli stranieri in Italia si stima in 2,4 figli per donna – con differenze anche molto significative da comunità a comunità, ad esempio egiziani e marocchini (4 figli per donna), peruviani e filippini (1,4 figli per donna) –, a fronte di un tasso di fecondità nel nostro Paese di appena 1,34 figli per donna. Sulla base delle previsioni dell'ISTAT, si può prospettare, nel 2030, il rapporto di 1 straniero per ogni 3 italiani nella fascia minorile (0-17 anni) e in quella dei giovani adulti (18-34 anni) nelle aree a maggiore densità di popolazione straniera: Nord-est e Nord-ovest (Blangiardo, 2009, p. 48).

Tornando al quadro generale, i 862.453 minori stranieri residenti in Italia (di prima e di seconda generazione) rappresentano al 1° gennaio 2009 il 8,5% della popolazione minorile complessiva. La tabella 1 mostra la distribuzione territoriale attuale e il trend di crescita degli ultimi 7 anni.

Tabella 1 - Minori stranieri residenti per genere al 1° gennaio degli anni indicati

Trend anni 2003-2009	Minori stranieri residenti				% minori stranieri residenti sul totale stranieri residenti	% minori stranieri residenti sul totale dei minori residenti	Variaz. annuale %
	maschi	femmine	Totale	% F			
2003	181.385	172.161	353.546	48,7	22,8	3,6	-
2004	213.564	199.729	413.293	48,3	20,8	4,2	+ 16,9
2005	261.363	241.671	503.034	48,0	20,9	5,0	+ 21,7
2006	305.888	281.625	587.513	47,9	22,0	5,9	+ 16,8
2007	346.997	319.296	666.293	47,9	22,7	6,6	+ 13,4
2008	395.891	364.842	760.733	47,9	22,2	7,5	+ 14,2
2009	n.d.	n.d.	862.453	n.c.	22,2	8,5	+13,4

Fonte: elaborazione Centro nazionale su dati ISTAT

Complessivamente, nell'arco di 7 anni è più che raddoppiata la consistenza numerica del fenomeno, così come la sua incidenza percentuale. Mentre in questa popolazione si può notare un sostanziale equilibrio nella *distribuzione di genere* (con una leggera prevalenza numerica dei maschi sulle femmine), nelle diverse aree del Paese e negli anni considerati vi sono marcate differenze territoriali rispetto alla quota rappresentata dai minori stranieri sia nel collettivo straniero residente (che varia dal 16 al 24% passando da Sud a Nord), sia sul totale dei minori residenti in Italia (che varia dal 2 al 11% passando da Sud a Nord).

Ciò permette di constatare una *localizzazione differenziata del fenomeno* e di prefigurare diversi gradi di attenzione sul versante delle politiche di accoglienza e integrazione. In particolare, Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna sono le regioni che esprimono i valori più elevati di presenza minorile e di natalità fra i propri residenti stranieri (oltre il 19% dei nuovi nati in queste regioni sono stranieri), così come includono le quote più significative di cittadini stranieri di "seconda generazione" (oltre il 14% del totale degli stranieri residenti). A queste tre aree di forte addensamento seguono altre regioni del Centro-nord che possiamo definire di marcato radicamento della popolazione straniera: Piemonte, Marche, Trentino-Alto Adige, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Toscana, Umbria, Lazio, dove i minori stranieri presentano diversa numerosità ma tassi di incidenza comunque significativi. Sono invece le regioni dell'Italia meridionale e insulare, dove risiede una popolazione immigrata meno consistente e più adulta, a rivelarsi meno interessate dalla presenza di minori stranieri in termini quantitativi, anche se in alcune zone (Sicilia, Puglia) vi sono quote significative di stranieri di seconda generazione, per effetto delle ondate migratorie passate.

Relativamente al luogo di nascita, il 59,5% dei minori stranieri residenti è nato in Italia, con piccole variazioni da una regione all'altra. Il peso demografico di questi minori – che con tutta probabilità diverranno cittadini italiani al compimento del 18° anno – è già significativo nelle regioni del Centro-nord (dove i nati da genitori stranieri superano il 10% dei nati), mentre appare ininfluyente in quelle meridionali e insulari.

Informazioni più dettagliate sulla provenienza dei minori stranieri in Italia si ricavano dal quadro dei *permessi di soggiorno*, che riguardano ragazzi extracomunitari di età compresa fra i 14 e i 18 anni. Nel 2008 risultano muniti di permesso di soggiorno 93.117 minori di cittadinanza non italiana, pari al 4,5% dei permessi di soggiorno rilasciati. La distribuzione territoriale ricalca le differenze già rilevate a proposito dei minori stranieri residenti, con Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna in testa, seguite dalle altre regioni del Centro-nord, e regioni del Sud e isole con quote non significative di permessi di soggiorno rilasciati a minori stranieri (che rappresentano meno del 3 % dei residenti di pari età).

Relativamente alla *provenienza*, Albania, Marocco e Cina rappresentano i Paesi d'origine del maggior numero di minori titolari di permesso di soggiorno, con una distribuzione analoga a quella già rilevata sopra: maggiore consistenza nel Centro-nord e calo di numerosità nel Sud e Isole. Tra le nazionalità che si presentano concentrate in una sola area del Paese vi sono: ucraina (più presente nel Sud); peruviana ed ecuadoregna (più presenti nel Nord-ovest); filippina (più presente al Centro); tunisina (più presente in Sicilia).

2. La partecipazione scolastica e formativa

La scuola è il luogo in cui la crescente presenza di minori stranieri diventa palpabile e più facilmente misurabile, anche in rapporto alla componente minorile autoctona, pre-

figurando il volto della società interculturale che si sta preparando. Ovunque nel Paese si verifichino processi di insediamento di comunità e famiglie straniere, la *domanda di partecipazione* alle attività scolastiche obbligatorie e non obbligatorie per i figli si rivela consistente. Con l'a.s. 2008/2009 si è giunti infatti a una fase di avanzata maturazione dei processi di inserimento dei minori provenienti dall'immigrazione nei percorsi scolastici e formativi; la consistenza numerica nei vari segmenti di istruzione ha raggiunto l'incidenza complessiva del 7% (con numerose aree che superano la soglia del 10% avvicinandosi alla realtà di molti Paesi europei), e si sono via via consolidate le pratiche didattiche che permettono di rispondere in termini di accoglienza alle richieste della "nuova" utenza. Come già segnalato per quanto riguarda i minori stranieri residenti, anche per i minori stranieri iscritti a scuola il tasso di incidenza registrato in Italia (Italia. Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, 2009b) rimane comunque inferiore a quello di altri Paesi europei: Regno Unito (22,6%), Olanda (12,4%), Spagna (9,4%), Germania (9,3%).

Dall'inizio del millennio il *ritmo di crescita* della presenza degli alunni stranieri nella scuola italiana è salito vertiginosamente al punto che tra l'anno scolastico 1999/2000 e l'anno scolastico 2008/2009 gli alunni/studenti con cittadinanza non italiana sono passati da 119.679 a 628.876 unità, sestuplicando dunque di numero nel volgere di 10 anni (tabella 2). La variazione annuale però è altalenante: fa registrare picchi significativi dal 2001/2002 al 2002/2003 e dal 2003/2004 al 2004/2005, mentre negli ultimi 4 anni la crescita, pur importante, si riduce gradualmente. Anche il rapporto fra alunni di cittadinanza non italiana europei ed extraeuropei tende a farsi più equilibrato, con l'ingresso in Europa della nazione più rappresentativa fra gli studenti stranieri: la Romania, che conta attualmente 105.573 unità (16,8% del totale).

Tabella 2 - Alunni con cittadinanza non italiana

Anno scolastico	Alunni con cittadinanza non italiana in totale	Variazione annuale %	% alunni con cittadinanza non italiana sulla popolazione scolastica in totale	% alunni da Paesi extraeuropei
1999/00	119.679	-	1,5	57,1
2000/01	147.406	+23,1	1,8	56,3
2001/02	181.767	+23,3	2,3	55,6
2002/03	232.766	+28,0	3,0	55,4
2003/04	282.683	+21,4	3,5	53,6
2004/05	361.576	+27,9	4,2	52,2
2005/06	424.683	+17,4	4,8	51,6
2006/07	501.445	+18,0	5,6	50,5
2007/08	574.133	+14,4	6,4	50,1
2008/09 ^(a)	628.876	+9,2	7,0	n.d.

Fonte: MIUR, 2009b

^(a) dato provvisorio.

I dati riferiti all'a.s. 2008/2009, ancora parzialmente elaborati a cura del MIUR (Direzione generale per gli studi, la statistica e i sistemi informativi), mostrano la seguente distribuzione degli alunni di cittadinanza non italiana nei *vari ordini di scuola*: 19,4% nella scuola dell'infanzia, 37,5% nella scuola primaria, 22,3% nella secondaria di primo grado e 20,8% nella secondaria di secondo grado. A confronto con l'an-

no precedente non vi sono scostamenti di rilievo: ciò indica lo stabilizzarsi della partecipazione scolastica della componente immigrata sia nelle fasce d'età inferiori (che includono per buona parte minori di seconda generazione)³, sia negli ordini superiori (che includono per la maggior parte minori primo-migranti)⁴. Rispetto alla popolazione scolastica in generale, si può notare che i minori di origine straniera sono distribuiti diversamente: più alta è la loro presenza nella scuola d'infanzia, primaria e secondaria di primo grado, mentre nella secondaria di secondo grado si evidenzia una scarsa partecipazione, con uno scarto di 10 punti percentuali rispetto alla distribuzione scolastica complessiva.

La tabella 3 mostra che gli alunni stranieri sono maggiormente presenti nelle strutture scolastiche *statali* piuttosto che non statali (rapporto 9 a 1), in ragione del fatto che le prime sono diffuse capillarmente sul territorio e offrono gratuitamente il servizio di istruzione. Nel comparto statale sono le scuole primarie e secondarie di primo grado a registrare i più elevati tassi di incidenza della presenza straniera, mentre in quello non statale sono più interessate dall'utenza straniera le scuole dell'infanzia.

Tabella 3 - Alunni con cittadinanza non italiana per tipo di scuola. A.s. 2007/2008

Tipo di scuola	Statali		Non statali		Totale		alunni stranieri	
	alunni stranieri	in % sul totale alunni	alunni stranieri	in % sul totale alunni	alunni stranieri	in % sul totale alunni	% sul tot. stranieri	% sul tot. complessivo
Dell'infanzia	68.734	7,2	42.310	6,1	111.044	6,7	19,3	18,5
Primaria	208.262	8,1	9.454	3,7	217.716	7,7	37,9	31,6
Secondaria di primo grado	123.728	7,6	2.668	3,0	126.396	7,3	22,1	19,3
Secondaria di secondo grado	114.192	4,5	4.785	2,5	118.977	4,3	20,7	30,6
TOTALE	514.916	6,7	59.217	4,8	574.133	6,4	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Centro nazionale su dati MIUR

Relativamente alla *distribuzione territoriale*, questa rispecchia le caratteristiche di disomogeneità emerse in precedenza: Lombardia, Emilia-Romagna e Veneto sono le regioni in cui si registra la maggiore presenza di alunni stranieri, con tassi di incidenza superiori al 10%, seguite da Lazio, Piemonte, Liguria, Toscana e Marche, che registrano tassi superiori al 9%. Tra le regioni con più elevato tasso di incidenza va inoltre considerata l'Umbria, che con il 11,4% di alunni stranieri si colloca al secondo posto nella graduatoria nazionale, pur contando solo 13.688 unità (2,4% del totale). Anche la Lombardia rappresenta un caso particolare poiché, con i suoi 137.485 alunni, stranieri da sola comprende quasi un quarto (23,9%) della popolazione scolastica straniera presente in Italia. Nelle regioni del Sud e insulari, infine, si registra una scarsa presenza scolastica di minori stranieri, sia in termini assoluti che percentuali.

Gli alunni stranieri *di seconda generazione* (nati in Italia) rappresentano complessivamente il 34,7% del totale, e sono distribuiti in modo variabile nel territorio: alcune regio-

³ Precisamente nella scuola dell'infanzia il 71,2% degli alunni di cittadinanza non italiana è nato in Italia; nella scuola primaria il 41,1% (dati MIUR 2009 rif. a.s. 2007/2008).

⁴ Precisamente nella scuola secondaria di primo grado il 17,8% degli alunni di cittadinanza non italiana è nato in Italia; nella secondaria di secondo grado il 6,8% (dati MIUR 2009 rif. a.s. 2007/2008).

ni del Centro-nord offrono sicuramente più occasioni di radicamento per le famiglie straniere rispetto ad altre, per cui la quota di nati in Italia si attesta sopra la media in: Lombardia (40,1%), Marche (37,5%), Emilia-Romagna (37,2%), Veneto (37,1%), Umbria (34,8%), Piemonte (34,8%), Valle d'Aosta (36,1%). Tra le regioni che mostrano discreti indici di natalità, di poco inferiori alla media nazionale, troviamo Friuli Venezia Giulia, Liguria, Toscana e Lazio, ma anche due regioni del Sud, Sicilia (32,2%) e Puglia (28,1%), che, a fronte di bassi numeri di iscritti con cittadinanza non italiana, fanno registrare una significativa presenza di minori di seconda generazione, soprattutto nella scuola dell'infanzia, segno di un processo di popolamento in corso.

Dal 2007/2008 il MIUR segnala anche la quota di alunni stranieri *neo-arrivati*, cioè inseriti nel sistema scolastico a partire dall'anno in corso: complessivamente essi rappresentavano, nel 2007/2008, il 10% del totale, mentre nel 2008/2009 sono scesi all'8%, di cui più della metà si trova nel ciclo primario, con ciò ridimensionando la percezione di emergenza associata al fatto di dover fornire un'istruzione ad alunni non alfabetizzati nella lingua italiana.

Nel territorio italiano il dettaglio più interessante circa la distribuzione degli alunni stranieri è quello provinciale, in quanto si assiste già da alcuni anni a *dinamiche di attrazione* di alcune aree periferiche rispetto ai capoluoghi di regione. Nella graduatoria delle prime 10 province per tasso di incidenza di alunni stranieri si confermano infatti ai primi posti Mantova, Prato e Piacenza, che superano la percentuale del 15%. L'aumento più significativo si registra nella Provincia di Piacenza, che passa, in un anno, dal 13,2% al 15%. Spicca, nella geografia delle prime 10 province, l'appartenenza di tutte, eccetto Prato, al territorio della Pianura padana, e, in particolare, la presenza di ben 4 province emiliane: Modena, Reggio Emilia, Parma e Piacenza. Prato registra anche la percentuale più alta di alunni stranieri di recentissima immigrazione, ovvero entrati nel sistema scolastico nell'ultimo anno (13,8%). Vi è un'elevata concentrazione di alunni stranieri anche nelle province di Brescia (13,2%), Modena (13%), Asti (12,8%), Cremona e Alessandria (12,7%); si tratta di territori che subiscono forti spinte per l'accesso all'istruzione da parte dell'utenza straniera: pertanto vi è maggiore rischio che nei centri urbani, e specialmente in quartieri degradati, si sviluppino processi di segregazione educativa⁵.

Nella scuola italiana sono presenti 187 diverse nazionalità provenienti da tutti i continenti. Tra le nazionalità più rappresentate troviamo, ai primi posti, Paesi come Romania, Albania e Marocco, che sono geograficamente vicini all'Italia. Insieme a Cina e Ecuador, i primi cinque Paesi comprendono più della metà degli studenti stranieri inseriti nel nostro sistema scolastico. La popolazione rumena, che continua a crescere in tutti i gradi di istruzione, si conferma per il terzo anno la cittadinanza non italiana più rappresentata e pre-

⁵ Con questa espressione si fa riferimento «a percorsi forzati o a scelte vincolate, assunte come tali da parte dei soggetti stessi o sviluppate dalla famiglia, o ancora a orientamenti costruiti all'interno della scuola in relazione soprattutto alla situazione sociale ed economica degli alunni» (Besozzi, 2005, p. 101). Con riguardo al sistema formativo, la segregazione etnica si rende evidente quando i membri dei gruppi appartenenti a minoranze linguistiche-culturali e religiose si distribuiscono nei diversi canali, indirizzi e istituti in modo non causale e non proporzionale, tale per cui si creano situazioni di omogeneità secondo la dimensione dello svantaggio (tutti coloro che ne sono portatori si aggregano nelle medesime unità), con un significativo *gap* tra tali unità e quelle frequentate dal resto della popolazione scolastica. Rispetto alle cause, è evidente che la concentrazione scolastica dei figli di immigrati non fa che riflettere i modelli residenziali, cioè la presenza di aree urbane omogenee e di processi di ghettizzazione sul territorio.

cede quella albanese, che fino all'a.s. 2005/2006 è stata prevalente. Si registra, inoltre, nell'ultimo anno l'aumento degli alunni provenienti dal continente asiatico: Filippine (che passa dall'ottavo al sesto posto), India (dal nono al settimo posto) e Cina esprimono tassi di crescita altamente significativi.

Le dinamiche di insediamento e la mobilità sul territorio portano alla concentrazione di determinati gruppi nazionali in "aree omogenee", facendo prevalere nelle scuole alcune nazionalità rispetto ad altre. Il fenomeno della *caratterizzazione etnica dei territori*, a partire dalla scuola, merita adeguata attenzione affinché i minori e le loro famiglie trovino adeguato supporto allo sviluppo di una vita di comunità, evitando chiusure, ghettizzazioni e conflitti interetnici. La tabella 4 riporta le 16 città in cui si registrano presenze di alunni di una medesima nazionalità sopra il 30% del totale degli alunni stranieri.

Tabella 4 - Province caratterizzate da concentrazione di alunni con cittadinanza non italiana con medesima provenienza. A.s. 2007/2008

Provincia	Stato estero più rappresentato	% sul tot. alunni stranieri
Brindisi	Albania	40,8
Pistoia	Albania	38,4
Bari	Albania	37,6
Biella	Marocco	35,9
Trapani	Tunisia	35,4
Genova	Ecuador	33,5
Latina	Romania	33,5
Viterbo	Romania	32,6
Enna	Romania	32,1
Agrigento	Romania	31,8
Trieste	Serbia	31,5
Torino	Romania	31,1
Aosta	Marocco	30,5
Prato	Cina	30,2
Savona	Albania	29,6
Nuoro	Marocco	29,4
Catanzaro	Marocco	29,2

Fonte: MIUR

La partecipazione scolastica dei minori stranieri può dirsi regolata da principi di libero accesso e *uguaglianza di opportunità* se le dinamiche di distribuzione e di selezione appaiono analoghe a quelle che caratterizzano gli alunni di cittadinanza italiana. Allo stato attuale, alcuni fenomeni sembrano testimoniare il contrario. Il primo, già segnalato in precedenza, è la ridotta partecipazione dei minori stranieri nella scuola secondaria di secondo grado, in rapporto agli italiani; all'interno di questo segmento dell'istruzione, poi, si denota un diverso peso della loro presenza nei vari indirizzi. Negli istituti professionali essi infatti rappresentano l'8,7% del totale degli studenti, negli istituti tecnici raggiungono il 4,8%, mentre assai più modesta è la presenza nei licei classici e scientifici, con un'incidenza sul totale degli iscritti rispettivamente dell'1,4% e dell'1,9%. Lo stesso vale per i licei artistici e gli istituti d'arte, dove gli iscritti di nazionalità non italiana rappresentano il 3,4%. Si assiste quindi a un'evidente *canalizzazione* che spinge gli studenti stranieri verso gli studi tecnico-professionali anziché accademico-culturali, questi ultimi aperti più del doppio agli studenti autoctoni.

Il secondo aspetto della disuguaglianza di opportunità fra minori italiani e minori stranieri riguarda la regolarità dei percorsi e, di conseguenza, gli esiti finali. Il successo formativo degli stranieri risente in modo negativo innanzitutto della *posizione di ritardo*, che interessa il 42,5% degli alunni di cittadinanza non italiana (valore medio registrato nell'a.s. 2007/2008). Tra i 7 e i 18 anni si nota una forte progressione della probabilità di accumulare ritardi scolastici, dovuta sia a iscrizione in classi inferiori all'età anagrafica, sia a ripetenze (tabella 5). La mancanza di regolarità scolastica tra gli studenti con cittadinanza non italiana rappresenta un dato particolarmente allarmante perché può indicare difficoltà legate alla conoscenza della lingua italiana, ma anche disagio scolastico e problemi di integrazione sociale.

Tabella 5 - Alunni con cittadinanza non italiana in ritardo per età – Scuola primaria e secondaria di primo e secondo grado – A.s. 2007/2008

	7 anni	8 anni	9 anni	10 anni	11 anni	12 anni	13 anni	14 anni	15 anni	16 anni	17 anni	18 anni
v. a.	5.163	6.942	8.567	10.668	12.372	16.591	20.265	21.875	22.090	19.401	16.141	13.369
v. %	12,3	17,3	21,8	27,5	34,5	45,2	54,0	63,7	73,7	77,1	79,3	81,9

Fonte: MIUR

Il MIUR ha effettuato indagini e monitoraggi costanti, a partire dall'a.s. 2003/2004, sugli esiti scolastici dei minori stranieri, riscontrando forti *divari di rendimento* tra alunni stranieri e italiani. Le indagini dimostrano come, ad esempio nell'a.s. 2006/2007, il divario cresca progressivamente con il grado scolastico in funzione della selettività del sistema nelle varie tipologie di scuola. Sono le scuole superiori di secondo grado, e in particolare i licei e gli istituti tecnici, a registrare tassi di promozione più bassi per gli studenti non italiani.

I dati sulle *ripetenze* riferiti all'a.s. 2007/2008 riportano tuttavia una riduzione del divario tra stranieri e italiani, soprattutto nelle situazioni in cui il tasso di ripetenza complessivo è elevato, cioè nelle scuole superiori e nelle Isole.

Diverse possono essere le *cause* associate alla diseguale partecipazione scolastica dei figli degli immigrati rispetto agli italiani: la mancata iscrizione nella classe corrispondente all'età, l'entrata nel sistema scolastico a ciclo o ad anno scolastico iniziato, l'instabilità residenziale sono cause materiali del ritardo; a questo può conseguire una rinuncia agli studi da parte di chi ha accumulato maggiore ritardo (Strozza, 2008) o di chi si ritrova a gestire problematiche personali di disagio e insoddisfazione verso il mondo scolastico (Colombo, 2009). Relativamente agli esiti, il divario linguistico iniziale, specialmente per chi è nato all'estero, può influenzare per lungo tempo il profitto, collocando i minori stranieri nei livelli inferiori delle scale di valutazione del rendimento, come avviene in molti Paesi; fenomeno attestato dalle rilevazioni PISA dell'OCSE (2006) per quanto riguarda le competenze in lettura, matematica e scienze⁶. L'uso frequente dell'italiano, anche in

⁶ Per il caso italiano, l'analisi di Mantovani (2008) stabilisce che il divario tra i punteggi medi riportati dagli alunni stranieri rispetto agli italiani, presente in tutte le aree del Paese, tende a ridursi in matematica; pertanto gli alunni stranieri sono particolarmente sfavoriti in quegli ambiti disciplinari (materie letterarie, scienze) che richiedono maggiore padronanza della lingua italiana.

famiglia, può costituire un fattore facilitante per il successo negli studi, d'altra parte è attestato da studi statunitensi che un bilinguismo strutturato favorisce il successo scolastico nel momento in cui il giovane (di prima o seconda generazione) può mantenere vivo il legame con la comunità senza evitare di interloquire con la società ospitante (Portes, Rumbaut, 2001).

Un altro fattore alla base delle problematiche di rendimento scolastico è l'*età dell'ingresso* nella scuola italiana, in quanto si suppone che più precoce sia l'ingresso, di più tempo disponga il soggetto per allinearsi con i contenuti e i metodi di studio. Se è vero in linea di massima che un bambino è più avvantaggiato di un adolescente, tuttavia è dimostrato empiricamente che l'inserimento nella scuola media può rivelarsi più problematico di quello nella scuola secondaria superiore, soprattutto se alla base della domanda di istruzione degli adolescenti immigrati ci sono percorsi formativi di eccellenza nei rispettivi Paesi di origine e una forte motivazione alla riuscita scolastica e sociale (Besozzi, Colombo, Santagati, 2009). Infine, gioca a sfavore della riuscita scolastica dei minori stranieri anche la scarsità di aiuti nello studio, di cui gli italiani usufruiscono maggiormente nell'ambito familiare ed extrascolastico. A tutti questi fattori di disuguaglianza poi occorre aggiungere la quota di svantaggio scolastico che, di norma, si associa agli studenti provenienti da famiglie con basso *status* socio-economico e, soprattutto, culturale, svantaggio che i minori stranieri subiscono in misura analoga a quella che interessa gli italiani.

I *minori stranieri con disabilità*, una categoria numericamente residuale, soffrono una condizione di particolare disagio. Nell'a.s. 2007/2008 il MIUR ha conteggiato 11.760 disabili tra gli alunni di cittadinanza straniera, pari al 2% del totale degli stranieri e al 6,2% del totale dei disabili, il 93% dei quali è iscritto in scuole statali. Non vi sono dati, al momento, su caratteristiche anagrafiche e biografiche di tali alunni.

I dati disponibili (tabella 6) dimostrano che la certificazione della disabilità segue un andamento analogo per gli alunni stranieri e per quelli italiani, con tassi di incidenza che crescono con l'aumentare dell'età e del grado scolastico dall'infanzia alla secondaria di primo grado, per poi decrescere nella secondaria di secondo grado, per effetto della maggiore selettività e impreparazione di questa tipologia di scuola all'accoglienza e all'integrazione dell'alunno con disabilità. Tra le ripartizioni territoriali, spiccano le regioni del Sud e le Isole perché, mentre riportano tassi di incidenza della disabilità pari o, in certi casi, superiori a quelli delle regioni del Centro-nord, non registrano analogo andamento per l'incidenza degli alunni stranieri con disabilità, segno che questo tipo di utenza non è ancora diffuso nel Sud del Paese, anche a causa del ridotto numero di residenti stranieri già rilevato.

In generale, comunque, ci sono meno alunni disabili tra gli stranieri in rapporto a quanti se ne rilevano nella popolazione scolastica complessiva; fa eccezione a questa tendenza la situazione della scuola primaria nel Nord del Paese, dove tra gli stranieri ci sono più disabili rispetto al resto degli alunni, probabilmente perché in tali regioni si trovano casistiche più complesse ma anche servizi di territorio efficienti nell'azione diagnostica e certificativa. D'altra parte, colpisce lo scarto tra l'incidenza dei disabili nella scuola secondaria e quella dei disabili stranieri nel medesimo ordine scolastico (3,3% *vs* 2,9% nella secondaria di primo grado; 1,6% *vs* 1,0% nella secondaria di secondo grado): la "forbice" giustifica il dubbio che gli alunni stranieri interessati eventualmente dalla condizione di disabili possano scontare ritardi e inefficienze del sistema di definizione e di trattamento delle loro problematiche specifiche (nascoste talvolta da generiche attribuzioni dei problemi allo choc culturale o all'analfabetismo nella lingua italiana).

Tabella 6 - Alunni disabili con cittadinanza non italiana e alunni disabili frequentanti per ripartizione territoriale e tipo di scuola – A. s. 2007/2008

Ripartizioni	Alunni disabili con cittadinanza non italiana per 100 alunni stranieri					Alunni disabili per 100 alunni frequentanti				
	Infanzia	Primaria	Sec. primo grado	Sec. secondo grado	Totale	Infanzia	Primaria	Sec. primo grado	Sec. secondo grado	Totale
Italia nord-occidentale	1,4	2,7	3,0	0,8	2,1	1,3	2,5	3,5	1,4	2,2
Italia nord-orientale	1,3	2,9	3,5	1,0	2,3	1,3	2,3	3,2	1,5	2,1
Italia centrale	1,3	2,2	2,4	1,1	1,8	1,4	2,7	3,4	1,7	2,3
Italia meridionale	0,8	1,8	1,9	0,9	1,5	1,2	2,3	3,0	1,6	2,1
Italia insulare	1,0	1,6	2,1	1,1	1,5	1,3	2,7	3,5	1,8	2,3
ITALIA	1,3	2,5	2,9	1,0	2,0	1,3	2,5	3,3	1,6	2,5
(Valori assoluti)	(1.470)	(5.516)	(3.640)	(1.134)	(11.760)	(12.831)	(65.128)	(54.032)	(42.413)	(174.404)
% stranieri su disabili frequentanti						7,8	7,8	6,5	2,6	6,2

Fonte: elaborazione Centro nazionale su dati MIUR

La presenza di alunni stranieri portatori di handicap denota l'esistenza di una multi-problematicità nel contesto scolastico, da rilevare con strumentazione adeguata, anche in un'ottica di *definizione transculturale della patologia*. Il fenomeno inoltre mette in discussione il modello di intervento e le forme di trattamento specifico, in particolare fa emergere le difficoltà dell'approccio scuola-famiglia, a seconda del retroterra culturale del minore, che riconosce o meno la disabilità stessa. Infine, c'è ragione di ritenere che la diversità delle provenienze geografiche si assocerà, nei prossimi anni, a cambiamenti significativi nella distribuzione delle disabilità (fisiche, psichiche, sensoriali, disturbi di apprendimento, ecc.), impegnando seriamente gli operatori della scuola a formulare nuove concezioni del fenomeno.

Per esaurire il panorama della formazione dei minori stranieri è d'obbligo fare riferimento, oltre all'ambito scolastico nazionale, anche al piano regionale e locale. A questo livello si è assistito in anni recenti a un crescendo rilevante di interventi in tema di *formazione professionale*, cercando anche di rispondere a una domanda educativa avanzata dai giovani immigrati (minorenni e maggiorenni), dalle loro famiglie e dalla diverse comunità etniche. Le politiche adottate in questo campo a livello regionale e locale hanno puntato soprattutto alla creazione di osservatori e consulte provinciali principalmente nelle aree geografiche con più elevata presenza di immigrati, alla costituzione di centri di studio e di ricerche e alla promozione graduale del lavoro di rete tra scuole, agenzie formative, associazioni ed enti di varia natura. L'integrazione sociale e professionale degli stranieri e la lotta ai pregiudizi nei loro confronti hanno rappresentato il nucleo centrale dell'iniziativa UE *Equal*, che ha consentito l'attuazione nel nostro Paese di circa 700 progetti durante il periodo 2000-2006 (ISFOL, 2006).

In modo più strutturale, diversi sistemi regionali (in Lombardia, Piemonte, Veneto, Emilia-Romagna), anche con deroga alle province e con il concorso di enti privati e convenzionati, hanno messo a punto negli ultimi anni *un'offerta formativa integrata* rivolta ai minori stranieri che ha suscitato un enorme interesse nell'utenza, indipendentemente dalla provenienza. Se l'obiettivo ultimo è quello di qualificare la forza lavoro, e in special modo quella giovanile, per prevenire fenomeni di sotto-occupazione e per garantire maggiori *chance* di mobilità lavorativa e geografica (in linea con le direttive europee), nei con-

fronti di questa utenza, fortemente orientata verso l'inserimento lavorativo ma spesso anche motivata a una preparazione culturale più allargata, le diverse agenzie si sono orientate a fornire una serie di interventi educativi a tutto campo: dall'alfabetizzazione alla conoscenza della società e della legislazione italiana, dallo sviluppo di competenze tecnico-informatiche all'accompagnamento al "fare impresa" nell'ambito del lavoro autonomo.

Per quanto sia difficile monitorare con esattezza quanti e quali minori stranieri si sono avvicinati a questa proposta educativa in Italia, anche per l'instabilità dei progetti offerti e l'estrema eterogeneità del sistema di formazione professionale sul territorio, non vi è dubbio che essa stia svolgendo (e si prevede analogamente per i prossimi anni) un ruolo importantissimo di supplenza e di complementarietà con le istituzioni scolastiche. Tale ruolo viene testimoniato dalle ricerche empiriche e dai cosiddetti *patti locali*, accordi di programma e convenzioni interistituzionali che si stipulano in molte province per la presa in carico dei minori stranieri neoarrivati laddove le scuole secondarie di primo e secondo grado non offrono disponibilità e non dispongono di risorse per l'accompagnamento, l'orientamento, l'apprendistato, ecc. In molti casi, la formazione professionale ha offerto concrete opportunità per certificare almeno parzialmente diplomi e competenze acquisiti all'estero che non trovano in Italia riconoscimento, per creare attraverso corsi specifici occasioni di impiego a categorie di giovani immigrati già istruiti, per fornire luoghi di incontro, dialogo e scambio culturale e per facilitare il recupero di giovani che altrimenti corrobberanno un grave pericolo di essere emarginati, per aumentare le *chance* di successo formativo (Besozzi, Colombo, 2009; Malizia, Pieroni, Santos Fermio, 2008; Ambrosini, 2007; Galdus, Regione Lombardia, 2007).

Il monitoraggio più sistematico è, per il momento, quello della Regione Lombardia, dove si trova circa un quarto dei minori stranieri presenti in Italia (dati MIUR). Attraverso l'Osservatorio regionale per l'integrazione e la multiethnicità (ORIM), dal 2004 la Regione elabora annualmente i dati sulla presenza di allievi stranieri nelle attività formative, pubbliche e convenzionate, destinate ai minori in situazione di diritto-dovere di istruzione-formazione⁷. L'incidenza di stranieri nella formazione professionale (FP) risulta assai rilevante in Lombardia (17,9%), molto più elevata di quella registrata nei vari indirizzi di scuola secondaria superiore (7%). La domanda formativa degli stranieri cresce gradualmente in tutte le province, anche se con diverso impatto a seconda delle dinamiche locali dell'offerta formativa, dell'insediamento di popolazione straniera sul territorio e della domanda di lavoro: le province con maggiore incidenza di allievi stranieri sono infatti Brescia, Cremona e Mantova, aree, come già detto, a forte densità di popolamento e con elevati indici di presenza di minori stranieri anche nei percorsi scolastici.

Il settore professionale preferito dai minori stranieri è il meccanico/metallurgico (21,4% del totale degli iscritti stranieri), seguito da quelli inerenti l'elettronica (21,0%) e l'industria alberghiera e della ristorazione (13,7%). I maggiori livelli di concentrazione di

⁷ È noto come nel sistema di istruzione e formazione si siano prodotti molti cambiamenti, alla luce del nuovo assetto normativo del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione (obbligo formativo) fino ai 18 anni (L. 53/2003) e del recente innalzamento dell'obbligo di istruzione ai 16 anni (2007). La L. 53/2003 sancisce l'obbligo dell'istituzione di corsi triennali di formazione professionale (corsi DDIF), che, con l'anno formativo 2003/2004, partono in via sperimentale in sei regioni, avviati con l'Accordo Stato-Regioni del 19 giugno 2003. Attraverso questi corsi si consegue una qualifica di livello nazionale. Dal monitoraggio dell'ISFOL sull'obbligo formativo, emerge nel complesso una crescita costante di questi corsi: si passa dai 4.032 corsi del 2004/2005 ai 6.838 corsi del 2007/2008. Esiste, tuttavia, una disparità fra le regioni: quelle che totalizzano il maggior numero di allievi sono la Lombardia, il Piemonte, il Veneto.

ragazzi stranieri rispetto al totale degli studenti, si registrano nel settore meccanico/metallurgico (25%), in quello edilizio (17,6%) e in quello della distribuzione commerciale e del commercio (17,4%).

L'esperienza della formazione professionale nelle aree con maggiore intensità di attività rivolte all'utenza minorile straniera è al momento positiva: l'accesso alla formazione professionale per questi utenti è aperto e ampiamente utilizzato non solo come alternativa ai percorsi di istruzione, ma anche come prima tappa formativa che prelude a un proseguimento nell'istruzione e all'università. Anche gli *indicatori di successo formativo e occupazionale* sono del tutto positivi: questa tipologia di utenza non tarda in media a qualificarsi e a trovare sbocchi sul territorio. Tuttavia, con l'aumento esponenziale di allievi stranieri, stanno emergendo nuove problematiche: l'orientamento (che si trasforma spesso in una "canalizzazione forzata" degli stranieri verso la FP), le problematiche linguistiche nella fase di inserimento e l'impossibilità di inserire attività di alfabetizzazione *ad hoc*, la "scolasticizzazione" dei percorsi di FP che porta gli stranieri maggiormente in svantaggio di fronte a curricula più corposi sul piano culturale, il rapporto con le famiglie, reso sovente difficoltoso dalla mancanza di conoscenza dell'italiano e dal sovraccarico dei genitori stessi dal punto di vista degli impegni lavorativi, infine l'aumento tendenziale di atteggiamenti e comportamenti discriminatori nei gruppi-classe, soprattutto quando l'incidenza degli stranieri tocca quote elevatissime (superiori al 50%).

3. I minori stranieri non accompagnati

Alla crescita della presenza di minori stranieri negli ambiti di vita quotidiana fa da contraltare una crescita ancor più significativa di coinvolgimento dei minori stranieri nei contesti di disagio. Il monitoraggio che il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza ha realizzato nel corso degli anni sui *minori fuori famiglia*, e più precisamente sugli affidamenti familiari e sull'accoglienza nei servizi residenziali, documenta, sulla base di un confronto territoriale omogeneo fondato sui dati di 16 regioni e province autonome, che l'incidenza di bambini stranieri nell'affidamento familiare è passata dal 6% del fenomeno complessivo nel 1999 al 14% del 2007, mentre relativamente all'accoglienza nei servizi residenziali l'incremento va dal 18,5% del 1998 al 31% del 2007.

La gran parte dei minori stranieri fuori famiglia è denominato *non accompagnato*, cioè «minorenne non avente cittadinanza italiana o di altri Stati dell'Unione europea che, non avendo presentato domanda di asilo, si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato privo di assistenza e rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano» (art. 1, c. 2, DPCM 535/1999)⁸. In Italia, come nel resto d'Europa, l'effettiva presenza dei minori stranieri non accompagnati sul territorio è di difficile definizione numerica, poiché riguarda soggetti per la maggior parte irregolari o clandestini, con forte mobilità sul territorio e incerta titolarità giuridica. Da qualche anno presso il Comitato minori stranieri si sta procedendo a una

⁸ L'espressione "minore straniero non accompagnato" è stata coniata dal legislatore italiano. La legislazione di diversi Paesi dell'Unione europea non conosce questa definizione (preferendo quella coniata dall'UNHCR di *separated* o *unaccompanied child*); i minori che giungono da soli sono soggetti alla stessa regolamentazione dei richiedenti asilo.

ricognizione sistematica in forza dell'art. 5 del DPCM 535/1999, che impone ai pubblici ufficiali, agli incaricati di pubblico servizio e agli enti che svolgono in particolare attività sanitarie o di assistenza, che vengono comunque a conoscenza dell'ingresso o della presenza sul territorio dello Stato di un minorenne straniero non accompagnato, di darne immediata notizia al Comitato⁹.

In generale, nel *conteggio* dei minori stranieri non accompagnati sul territorio nazionale si è assistito a una sostanziale stabilità delle presenze rilevate, con variazioni altalenanti (dovute anche alle difficoltà tecniche della misurazione). Alla data del 31 dicembre 2008 risultano segnalati in Italia 7.797 minori stranieri non accompagnati (per il 90% maschi), tre quarti dei quali sprovvisti di un qualunque documento di riconoscimento. Spesso, dopo una permanenza più o meno lunga in strutture o famiglie accoglienti, se ne perdono le tracce, salvo incontrarli nuovamente in contesti di conclamato disagio quale il circuito penale minorile. Dal 2002 a oggi è migliorata l'azione di identificazione sul territorio (attualmente il 23% dei minori segnalati sono identificati), anche se per più di tre quarti permangono le problematiche legate alla determinazione dell'età effettiva, oltre che delle altre generalità (luogo di nascita e legami di parentela).

Tabella 7 - Minori stranieri non accompagnati secondo l'identificazione attraverso un documento valido di riconoscimento. Vari anni

	Minori identificati		Minori non identificati		Totale	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Anni						
2000	n.d.		n.d.		8307	100,0
2001	n.d.		n.d.		8146	100,0
2002	1157	16,4	8853	83,6	7040	100,0
2003	881	10,7	7313	89,2	8194	100,0
2004	2151	26,6	5949	73,4	8100	100,0
2005	2034	26,8	5549	73,2	7583	100,0
2006	2180	33,8	4273	66,2	6453	100,0
2007	1917	25,4	5631	74,6	7548	100,0
2008	1.797	23,1	6.000	76,9	7.797	100,0

Fonte: elaborazione Centro nazionale su dati Comitato minori stranieri

Per quanto riguarda l'età, infatti, si dispone di alcune stime che vedono più della metà dei minori stranieri non accompagnati segnalati sul territorio nazionale appartenere all'ultima annata della fascia minorile (17 anni). Tra i non identificati spicca la classe dei 15enni; con il decrescere dell'età si riduce anche la presenza di soggetti in questa condizione.

Riguardo alla *localizzazione del fenomeno*, esso si concentra soprattutto nelle regioni insulari (Sicilia), per poi diffondersi altrove con prevalenza nel Nord, dove peraltro avviene il maggior numero di identificazioni. La regione più coinvolta dopo la Sicilia (32,5%

⁹ Secondo l'ANCI, questi dati, pur significativi, non possono considerarsi esaustivi, in quanto non tutte le autorità competenti sul territorio dello Stato segnalano sistematicamente la presenza di minori stranieri non accompagnati al Comitato (basti pensare ai minori stranieri non accompagnati vittime di tratta, a quelli sottoposti a procedimento penale, a coloro che appaiono a prima vista accompagnati), così come non tutti i minori stranieri entrati in Italia hanno contatti con istituzioni o vengono intercettati dalle forze dell'ordine permanendo, pertanto, in clandestinità, così come dai dati del Comitato, per ragioni di *incompetenza*, sono assenti i minori stranieri non accompagnati che hanno presentato domanda di asilo (ANCI, 2008, p. 13-14).

delle segnalazioni) è la Lombardia (16%), seguita dal Piemonte (10%) e dalla Toscana (8,5%) (Poloni, 2008, p. 58).

Dal punto di vista della *nazione di provenienza*, il gruppo più numeroso fino al 2006 risultava essere quello della Romania (33,5% delle segnalazioni) (ANCI, 2008). Dal 2007, con l'entrata della Romania nell'Unione europea, i minori di questa nazionalità sono stati esclusi dalla definizione normativa di "minore straniero non accompagnato" così come era accaduto per quelli bulgari; pertanto il gruppo più numeroso è divenuto quello del Marocco (15,3%), seguito dai minori egiziani (13,7%), albanesi (12,5% del totale) e palestinesi (9,5%), i quali complessivamente rappresentano più della metà delle segnalazioni.

Si tratta di un quadro che, seppur non nelle proporzioni, nell'ordine rispecchia i dati relativi alla presenza straniera nel nostro Paese nelle diverse realtà di vita (permessi di soggiorno, residenza, scuola, ecc.): Romania, Marocco e Albania sono i primi tre Paesi dai quali provengono gli stranieri soggiornanti in Italia. L'anomalia nelle segnalazioni riguardanti i minori stranieri non accompagnati in Italia, rispetto all'universo migrante, è rappresentata dalla presenza di nazionalità tra le meno rappresentative: Afghanistan, Palestina e Iraq. In questi casi si tratta di minori fuori competenza e dunque non identificati, mentre tra i minori rumeni, marocchini, egiziani sono decisamente elevate le quote di coloro per i quali l'accertamento dell'identità si è concluso positivamente. Sono pochissimi invece i minori stranieri non accompagnati provenienti dalla Cina, nazione che rappresenta il quarto gruppo di stranieri residenti in Italia (Bichi, 2008).

La presenza, non trascurabile benché relativamente contenuta, di questa tipologia di minori stranieri solleva da anni alcune questioni legate alla presa in carico, con particolare riguardo alla tutela dei diritti (in quanto fascia "invisibile" alla società e debole di fronte alla legge) e all'intervento socioeducativo o, nei casi peggiori, repressivo e riabilitativo. Per questo è fondamentale distinguere le diverse condizioni dei ragazzi e delle ragazze che rientrano in tale classificazione: richiedenti asilo (una minima parte), in attesa di ricongiungimento; sfruttati dalla criminalità, arrivati in l'Italia con mezzi di fortuna o secondo le traiettorie suggerite da organizzazioni illegali, con l'intento di trovare lavoro.

In Italia, a differenza degli altri Paesi europei, sembrano prevalere coloro che si trovano alla ricerca di un lavoro, piuttosto che i richiedenti asilo; difficile è la quantificazione dei minori sfruttati dalla criminalità (al di là di coloro che ricadono nel circuito penale); infine è inopportuno, ai fini dell'intervento, considerare "non accompagnati" quei minori che attendono di possedere i requisiti per il ricongiungimento a genitori o altri parenti.

Le disposizioni normative che regolano l'*intervento* a favore del minore straniero non accompagnato prevedono che il soggetto sia preso in carico dal Comune del luogo in cui viene segnalato, provvedendo attraverso i servizi sociali locali a metterlo sotto tutela ovvero in stato di affidamento (ma non di adottabilità). Questo ultimo provvedimento può riguardare l'affidamento consensuale/amministrativo, giudiziario, di fatto; è una misura temporanea volta a tutelare il mantenimento del minore presso una famiglia (possibilmente con figli minori), una persona o una comunità di tipo familiare. Dopo una fase istruttoria, e a seconda dell'età del minore, viene disposto un procedimento amministrativo per stabilire la possibilità del minore di rimanere in Italia (con un permesso di soggiorno per minore età) oppure di essere rimpatriato in modo assistito, tenuto conto del principio del superiore interesse del minore (CRC, art. 3).

Nell'affrontare queste situazioni critiche – dalla segnalazione all'identificazione del minore, dall'emissione del provvedimento alla strutturazione dell'intervento – è evidente l'impegno che grava sugli enti locali. Dall'indagine promossa dall'ANCI relativa alle attivi-

tà svolte nel triennio 2004/2006, risulta che 1.110 Comuni italiani hanno preso in carico minori stranieri non accompagnati, prevalentemente in Lazio, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia e Lombardia (ANCI, 2008). Per la maggioranza si tratta di Comuni oltre i 100 mila abitanti, e per un terzo Comuni medi (tra i 15 mila e i 100 mila ab.), zone comunque ad alta densità che vengono preferite dai flussi migratori per le maggiori opportunità offerte in termini di sopravvivenza e di anonimato. Nelle città oltre i 100.000 abitanti, sono presi in carico in misura prevalente minori rumeni, seguiti da marocchini, albanesi, e poi afgani, moldavi ed egiziani. Tra le maggiori difficoltà incontrate nella presa in carico, come è noto dalle ricerche empiriche svolte negli ultimi 10 anni (Campani, Lapov, Carchedi, 2002; Melossi, Giovannetti, 2002; Campus, 2004; Silva, Campani, 2004; Bertozzi, 2005; Save the children, 2006; ANCI, 2008; Bichi, 2008), vi è la tempistica lenta delle procedure di intervento, che non lasciano il tempo a coloro che entrano nella rete dei servizi a ridosso del compimento della maggiore età (caso che si verifica spesso in quanto tre quarti dei minori segnalati ricadono nella fascia d'età 16-17 anni) di portare a termine i progetti individuali, di studio e/o di inserimento sociolavorativo.

4. I figli di coppie miste

Con la crescita della popolazione straniera residente in Italia, un fenomeno in aumento è quello dei *matrimoni misti*, che prelude all'incremento dei nati da genitori di nazionalità differenti. Poiché la contrazione del matrimonio con un cittadino italiano, secondo la nostra legislazione, dà diritto al coniuge di acquisire la cittadinanza italiana, è inevitabile che molte delle unioni tra nativi e immigrati si risolvano con il matrimonio. Non stupisce allora il dato, che da alcuni anni attira l'attenzione di studiosi e osservatori, sulla numerosità crescente dei matrimoni celebrati in Italia tra nativi e stranieri. Questi sono 23.560 nel 2007, costituendo ben il 9% del totale delle unioni registrate nell'anno, fino a punte del 12% nelle aree centroseptentrionali del Paese. Tali percentuali acquistano ulteriore rilevanza se consideriamo che sono più che raddoppiate in un decennio, in controtendenza con il dato generale che segnala invece un progressivo e inesorabile indebolimento dell'istituto del matrimonio nel nostro Paese.

Secondo il 1° Rapporto sugli immigrati in Italia (Italia. Ministero dell'interno, 2007, p. 140), cresce dunque l'esterofilia degli italiani, anche se i dati mostrano la fragilità dei matrimoni misti: essi in Italia incidono significativamente anche sul totale delle rotture coniugali – ancora nel 2004, il 9% delle separazioni concesse riguarda coniugi di diversa nazionalità, quota che nel 2000 era del 6%. Rielaborando i dati del censimento 2001, il Rapporto sottolinea come – su 100 residenti adulti di nazionalità straniera non single – il 47% forma una unione (di convivenza o matrimonio) con un connazionale, contro il 50% che forma una unione mista con un cittadino italiano, e il 3% con un cittadino di nazionalità diversa dalla propria ma non italiano.

Inoltre, nel 76% dei matrimoni misti si tratta di uomini italiani che scelgono una moglie straniera, fenomeno che riguarda in misura molto minore le donne italiane che scelgono un marito straniero (24%). Relativamente alle nazionalità della moglie straniera, il ventaglio non è rappresentativo della popolazione straniera presente in Italia: infatti, figurano tra i primi posti, per quanto riguarda le mogli, Germania, Francia, Romania, Polonia, Brasile, Regno Unito, Spagna, Cuba, non tutti Paesi che vantano la più numerose presenze stabili in Italia. Si può dedurre quindi che l'attenzione degli uomini italiani che formano unioni con donne straniere non sia genericamente rivolta alla popolazione femmi-

nile straniera, né a quella femminile immigrata, che pur aumenta progressivamente negli anni, quanto piuttosto ad alcune specifiche donne, favorite secondo logiche sociali coerenti con modelli di “cosmopolitismo”, “conformità” o “esotismo”. Tra pretendenti italiani e straniere disponibili, dunque, sembrerebbe che siano i primi a condurre il gioco, determinando, condizionando e selezionando le seconde. Per quanto riguarda invece le unioni “al femminile” (moglie italiana, marito straniero), le nazionalità del marito più frequenti tra le coppie miste coniugate sono quelle di Germania, Francia, Regno Unito, Stati Uniti, Tunisia, Marocco, Svizzera, Argentina.

Una delle funzioni del matrimonio misto, che la letteratura socioantropologica spesso richiama, è quella di favorire il processo di assimilazione dello straniero nella società di accoglienza, assicurando maggiore inclusione innanzitutto al coniuge straniero (nel caso italiano, le donne, che sembrano favorite nel cosiddetto “mercato delle scelte” verso le unioni miste); ma anche per i discendenti, portatori dei tratti biosomatici e culturali dei genitori, non più distinguibili bensì intrecciati. Nel caso delle coppie miste, tuttavia, la *propensione ad avere figli* è inferiore a quella rilevata nelle coppie omogame: sempre attraverso i dati del censimento 2001, il Rapporto sugli immigrati del Ministero dell'interno calcola che il 74,4% delle coppie formate esclusivamente da stranieri hanno figli¹⁰, contro il 66,1% delle coppie formate da entrambi italiani (ulteriore conferma della debole inclinazione riproduttiva della nostra popolazione), mentre le coppie miste con figli si attestano al 63,2% (lei italiana, lui straniero) e al 60,2% (lui italiano, lei straniera). Sebbene il monitoraggio di questa componente demografica (i nati da un solo genitore di nazionalità straniera) comporti difficoltà oggettive di scorporamento dall'insieme della popolazione straniera, nel 2006 risultano nati in Italia 21.937 figli da coppie miste, e nel 2007 23.166, con un aumento del 6% annuo (tabella 8).

Tabella 8 - Nati da coppie straniere o miste per ripartizione geografica. Anni di iscrizione all'anagrafe 2006-2007

Ripartizioni geografiche	Madre straniera e padre italiano		Padre straniero e madre italiana		Madre e padre stranieri	
	2006	2007	2006	2007	2006	2007
Italia nord-occidentale	5.488	5.714	1.614	1.726	22.304	24.842
Italia nord-orientale	4.205	4.566	1.183	1.328	17.346	19.195
Italia centrale	4.309	4.430	987	1.103	12.250	13.660
Italia meridionale	2.650	2.756	363	420	2.879	3.748
Italia insulare	944	946	194	177	1.387	1.567
ITALIA	17.596	18.412	4.341	4.754	56.166	63.012

Fonte: elaborazione Centro nazionale su dati ISTAT

Secondo il Rapporto ministeriale già citato (Italia. Ministero dell'interno, 2007, p. 159), in Italia i nati da coppie miste corrispondono al 3,6% delle nascite, così distribuite: 97% da coppie di italiani; 9,4% da coppie di stranieri; 2,8% da coppie miste con padre

¹⁰ In particolare, le coppie marocchine e cinesi, albanesi, indiane e macedoni hanno figli in percentuali spesso superiori all'80%.

italiano e madre straniera; 0,8% da coppie miste con padre straniero e madre italiana (dati al 2005).

È a proposito della *gestione dei figli* che il fenomeno delle unioni miste solleva problematiche complesse, sia legislative (per la tendenza dei due coniugi ad appoggiarsi a diritti di famiglia non coincidenti) sia culturali e religiose (per quanto riguarda la trasmissione intergenerazionale e la socializzazione dei figli). Capita così che i casi di incompatibilità e conflitto coniugale per la potestà o l'educazione dei figli diventino l'emblema dell'impossibilità della convivenza pacifica, dell'integrazione, della comunicazione interculturale e interreligiosa.

Dal *punto di vista del minore*, come segnala il Rapporto UNICEF (UNICEF, Caritas, 2005), sembra che i figli di coppia mista beneficino di taluni vantaggi, rispetto ai loro coetanei figli di genitori entrambi stranieri, ma siano anche soggetti a maggiori rischi di disorientamento. Infatti, se da un lato possono godere di una condizione giuridica più solida, dall'altro vivono sulla loro pelle il peso di un possibile "scontro culturale", che si espliciti su un piano simbolico oppure materiale. La doppia origine, infatti, come il totale bilinguismo e l'appartenenza a più luoghi possono indurre apertura mentale, cosmopolitismo, facilità di traduzione di codici culturalmente distinti, attitudine alla mediazione, ecc.; ma essi possono anche trasformarsi in un vissuto di criticità e di isolamento, in un senso, cioè, di fragilità che trova nella doppiezza dei registri culturali e nel disorientamento una modalità disturbata di fare i conti con le proprie radici. Sul fronte familiare, infatti, i ragazzi si trovano a negoziare con le diverse impostazioni educative dei genitori pratiche di insegnamento e di osservanza delle rispettive lingue, culture e religioni, talvolta non concertate preventivamente. Se a questo si aggiunge la possibilità che, all'esterno, il giovane con doppia cittadinanza avverta un clima diffuso di stigmatizzazione e comunque di sospetto in quanto frutto di un'unione mista, perciò "ibrido" (da parte ad esempio delle comunità di riferimento), si comprende come la loro condizione esistenziale rappresenti uno degli aspetti più problematici dell'integrazione dei minori stranieri nel nostro, come in altri Paesi europei e occidentali. È vero, tuttavia, che anche quando uno dei due genitori rinuncia a imporre i propri riferimenti culturali e religiosi nell'educazione dei figli, spesso le seconde e terze generazioni mostrano un ritorno prepotente alla cultura "assente" di questo genitore, esprimendo la volontà di contrastare la scelta di dissimulazione (e di "assimilazione silenziosa") fatta dai predecessori, come una riscoperta della propria identità e biografia plurale.

5. Percorsi di devianza

La presenza di minorenni stranieri all'interno delle strutture della giustizia, oltre a costituire una delle principali aree di emergenza nel contesto della criminalità minorile, suscita una serie di interrogativi in merito alle condizioni di vita della seconda generazione di immigrati e alla qualità delle azioni di accoglienza e di integrazione sociale che vengono messe in atto verso gli immigrati in generale. Infatti, si può interpretare il fenomeno della devianza minorile nella popolazione straniera come una risposta (certamente caratteristica di una minoranza) all'impatto – talvolta violento – fra l'identità e le aspettative di inserimento della comunità di appartenenza e il nostro sistema istituzionale, con i suoi meccanismi regolativi e repressivi.

I dati che permettono di visualizzare il fenomeno risultano notoriamente inadeguati, in quanto non coprono tutta l'area del comportamento deviante dei minori, ma solo quel-

lo che soggiace alle denunce, le quali a loro volta risentono delle “soglie d'allarme” nelle diverse aree del Paese, frutto anche di valutazioni arbitrarie da parte dei denuncianti; inoltre non possono evidenziare le motivazioni che sottostanno all'atto deviante, né la presenza di eventuali adulti come ispiratori dei reati.

Tabella 9 - Minori denunciati alle Procure per i minorenni e tassi di incidenza

Anni	Minori denunciati			% stranieri su minori denunciati	% denunciati su minori stranieri residenti
	italiani	stranieri	Totale		
2004	29.476	12.053	41.529	29,0	2,9
2005	28.504	11.860	40.364	29,4	2,3
2006	28.213	11.413	39.626	28,8	1,9
2007	27.803	10.390	38.193	27,2	1,5

Fonte: elaborazione Centro nazionale su dati ISTAT

Come mostra la tabella 9, in Italia poco più di un quarto dei minorenni denunciati alle Procure per i minorenni è di cittadinanza straniera. Tale quota si è ridotta negli ultimi quattro anni, in termini sia assoluti (da 12 mila a 10 mila) sia percentuali (dal 29 al 25%), ridimensionando anche l'allarme sociale che risultava dalla situazione fino al 2004 (UNICEF, Caritas, 2005). Il dato resta comunque altamente significativo: se si considera che l'incidenza dei minori stranieri sul totale dei minori residenti è pari al 7,5%, è evidente che nella popolazione deviante vi è una *sovraesposizione dei soggetti di nazionalità non italiana*. Tale fenomeno lascia supporre che vi sia, tra i minori stranieri, non già una propensione deviante più pronunciata che fra gli italiani, ma al contrario un'attenzione privilegiata delle forze dell'ordine verso gli stranieri, in particolare verso quei gruppi (albanesi, rumeni e nomadi) che risultano più stigmatizzati nell'opinione corrente.

Un altro fattore di preoccupazione è la marcata *sperequazione territoriale* del fenomeno. Infatti, la quota di stranieri fra i minori denunciati in alcune regioni raggiunge valori ben al di sopra della media del 25,8%: si va da regioni come Veneto, Toscana, Lazio che registrano tassi del 40%, ad altre come Lombardia, Liguria, Piemonte, Emilia-Romagna con il 35-38%, mentre vi sono regioni del Centro e del Sud-Isole in cui l'incidenza degli stranieri tra i minori denunciati è decisamente irrisoria (8% in Calabria, 6% in Campania, ecc.), segno che la devianza minorile in queste aree resta appannaggio degli italiani più che degli stranieri.

Per quanto riguarda la percentuale di denunciati in rapporto ai minori stranieri residenti, un rapporto che potremmo chiamare *tasso di denuncia*, si nota innanzitutto che negli anni considerati la componente sottoposta a denuncia è diminuita sul complesso dei minori presenti; inoltre, la ripartizione regionale evidenzia il diverso “rischio” che un minore straniero corre, mediamente, di essere soggetto a denuncia in virtù della variabile territoriale: si va dallo 0,8% in Veneto, Toscana e Marche, a valori di due o tre volte superiori, come in Liguria (3,7%), Lazio (3%), Friuli Venezia Giulia e Sicilia (2,2%). Ciò indica una variabilità nel grado di tolleranza collettiva negli adulti (che sono gli autori della denuncia) a seconda di culture locali più o meno inclini a rivolgersi alle strutture giudiziarie di fronte ad atti illeciti, nonché atteggiamenti diversi delle forze dell'ordine impegnate sul territorio.

Rispetto alle *provenienze* dei minori stranieri denunciati alle procure per i minorenni, si evidenziano le principali nazionalità: Romania, Marocco, Albania, Serbia e Montenegro. La presenza della Romania costituisce una relativa “novità” rispetto alle tendenze

storiche del fenomeno: mentre le situazioni di devianza minorile albanese, slava e magrebina sono di antica data, la presenza di minori rumeni coinvolti in situazioni di criminalità è un fenomeno recente, incentivato in parte da fenomeni di traffico di minori rumeni che già in patria vivevano sulla strada, oltre che dalla presenza di una componente rom che si dichiara di nazionalità rumena. È poi da notare che alcune nazionalità, pur essendo presenti in modo massiccio sul territorio nazionale, non producono situazioni rilevanti di devianza minorile: un esempio è quello delle Filippine, praticamente assente dalle statistiche dei denunciati, un altro quello della Cina, con una quota di denunciati poco significativa (anche se in aumento). Aumentano anche i denunciati provenienti dal Sud America.

Rispetto alle *fattispecie di reato* contestato, prevalgono nettamente i reati contro il patrimonio (70%), mentre risultano proporzionalmente minoritari i reati contro la persona (13%), questi ultimi in leggero aumento (+1,3% dall'anno precedente), fenomeno che lascia supporre, alla base dei reati contestati, la necessità economica e il bisogno di sussistenza. Vengono denunciati i ragazzi per il 77,3%; le ragazze (22,7% del totale dei reati contestati) sono più presenti tra i denunciati per reati contro il buon costume (33%), contro il patrimonio (26,5%) e contro lo Stato (23,5%).

Relativamente alla *nazionalità in rapporto al tipo di reato*, oltre alle tre provenienze già menzionate, che risultano più frequenti in tutti i tipi di reato, osserviamo tra i denunciati per reati contro il patrimonio anche un buon numero di macedoni, serbi, bosniaci; tra i sudamericani, spiccano gli ecuadoriani.

Nelle *strutture della giustizia minorile*, l'incidenza straniera sale ulteriormente, per effetto della diffusa tendenza alla riduzione della "presa in carico" dei minorenni stranieri coinvolti in episodi di devianza: al punto da attestarsi attorno al 60% degli ingressi annuali sia nei centri di prima accoglienza che negli istituti penali minorili.

Le *misure di detenzione carcerarie* sembrano, dunque, almeno in certe aree del Paese, prerogativa quasi esclusiva dei minori stranieri che raramente usufruiscono di misure alternative come, per esempio, la messa alla prova o la permanenza in casa. Ciò è dovuto, è doveroso precisare, al fatto che fra gli italiani più spesso si ravvisano le condizioni necessarie per l'applicazione di tali provvedimenti. Le difficoltà oggettive, riscontrate coi minori stranieri autori di reato, vanno dall'assenza di un'abitazione, una famiglia e una rete di riferimento stabile, alle criticità nei rapporti con le autorità consolari e le ambasciate, alla scarsa collaborazione dei ragazzi stessi con i servizi sociali e le strutture di Giustizia minorile. In particolare, la misura cautelare della messa alla prova (ex art. 28 del DPR 448/1988) risulta quasi assoluto appannaggio dei minori italiani. Ogni su 100 soggetti che ne usufruiscono in un anno, solo 16 sono di nazionalità non italiana, prevalentemente minori africani.

6. Le questioni emergenti

Giovani del ricongiungimento, seconde generazioni e minori separati

La condizione di chi si trova, oggi, a vivere nello stesso tempo un'esperienza di crescita e un'esperienza di migrazione appare complessa da definire e soprattutto è *difficile pronosticare l'esito* dell'intreccio di questi due processi, essendo moltissimi i fattori in gioco. Inoltre, è indubbio che la ricerca statistica e sociale risenta di una certa visione del feno-

meno, dettata dal quadro culturale della società di accoglienza, che non può tenere conto fino in fondo del punto di vista di chi ha come riferimento valori e modelli distanti da essa. Si tratta perciò di capire cosa caratterizza “in più”, o in meno, o diversamente, questi minori dai loro coetanei nativi e di accompagnare, con una buona conoscenza dei fenomeni, i processi di integrazione e la transizione alla vita adulta nella nuova società¹¹.

È possibile ravvisare, nel panorama oggettivo descritto in precedenza, l'esistenza di almeno *tre diverse condizioni*, o *status* di crescita dei minori stranieri:

- minori che “nascono” nella migrazione, ossia le seconde generazioni propriamente dette, nati nel Paese di accoglienza o emigrati molto piccoli insieme alla famiglia. Costoro hanno vissuto da sempre la scelta migratoria e la volontà di sopravvivenza delle proprie tradizioni che si sviluppa in seno al nucleo familiare emigrato;
- minori ricongiunti, che hanno vissuto invece originariamente una separazione, da uno o tutti e due i genitori, ma anche uno strappo dalla propria cultura, dall'ambiente della propria socializzazione primaria (nonni, parenti, coetanei, comunità di paese o di villaggio, città natale);
- minori separati (definiti in Italia minori stranieri non accompagnati), che mostrano il più elevato grado di fragilità, perché emigrando hanno vissuto l'esperienza della fuga, per così dire, dalla propria condizione, senza adulti di riferimento né in patria né nel Paese di arrivo.

Queste tre condizioni influenzano i processi successivi di crescita, formazione dell'identità e integrazione nella società italiana, per cui è opportuno discriminare tra queste fasce di bisogno in vista delle azioni di accoglienza e accompagnamento da mettere in agenda.

In particolare, il *minore in famiglia* è quello che dispone di maggiori risorse per assumere delle scelte perché la famiglia, i legami quotidiani che lo circondano (legami complessi, ricordiamolo, perché il minore si prepara a essere colui che si ribellerà in una qualche forma alla cultura di provenienza) fanno da base per una “mediazione transculturale” fra le appartenenze originarie e quelle acquisite. Non di rado, infatti, questi minori si appropriano di entrambe le lingue senza difficoltà particolari. La famiglia immigrata, inoltre, proietta sui nuovi nati le proprie aspirazioni di mobilità sociale, e cerca di sostenere questi bambini e ragazzi in percorsi scolastici anche lunghi e ambiziosi, fino all'università. Un tale investimento (che corrisponde ai sacrifici compiuti dai genitori per i figli) è garanzia anche per il minore di sostegno morale e, per quanto possibile, economico ai progetti di integrazione e di successo professionale. Naturalmente la famiglia non si limita a “dare”, ma chiede in cambio di questo sostegno una fedeltà al proprio modello culturale ed è frequente che si sviluppino in età adolescenziale la cosiddetta *dissonanza generazionale* con i genitori. È un'esperienza molto forte che equipara tutte le nuove generazioni, le molte adolescenze che, in quanto tali, sono portatrici di una nuova cultura, quella di un *distacco* con la generazione precedente; i dati raccolti mostrano comunque che gli stranieri si ritrovano, a confronto con i coetanei autoctoni, in un contesto problematico più rilevante, vuoi per il maggiore isolamento della famiglia immigrata rispetto alla società, vuoi per la difficoltà di mediare non solo tra le generazioni ma anche tra le culture.

Il *minore ricongiunto* invece vive un percorso di crescita attraversato dalla scelta migratoria dei genitori, che spesso non ha deciso né condivide (soprattutto nella fase inizia-

¹¹ Con una certa ironia, Sayad (1979) parla di «figli illegittimi», cioè legittimati magari sul piano formale, ma che si sentono sempre svantaggiati rispetto agli altri, quindi devono “dare di più”, chiedere di meno, collocarsi meglio nello spazio sociale, culturale ed economico.

le), e subisce le logiche con cui essi hanno “selezionato” i figli destinati a emigrare congiuntamente, o successivamente, o a rimanere in patria (Tognetti Bordogna, 2004). Questi bambini e ragazzi vivono il primo impatto con la nuova realtà con un’ambivalenza molto forte, dopo lo choc della frattura con l’ambiente di provenienza¹². Inoltre vivono la migrazione inizialmente come una regressione, una “caduta sociale”. È facile che allora si coltivino, a mo’ di compensazione, aspirazioni e illusioni (ad esempio la possibilità di accedere a determinati beni di consumo, luoghi, ecc.) spesso poco realizzabili per la precarietà e la marginalità in cui vivono spesso le famiglie straniere in Italia. Per i giovani del ricongiungimento, che hanno relativamente poco tempo per adattarsi e trovare una strada nella nuova società, si tratta quindi di costruirsi una nuova identità, in fretta e a costo anche di negare quello che c’è dietro: le ricerche testimoniano di questa volontà di “normalizzazione” (Besozzi, Colombo, 2007), per adattarsi velocemente e funzionare al meglio. Tuttavia, anche sulla scorta degli studi statunitensi di Portes, in Italia si verifica in questa tipologia di minori un vissuto carico di ambivalenza: da un lato, vivono con la paura di perdere le radici, dall’altro ostentano la scelta di dare un taglio netto alla precedente identità: per questo, c’è in essi una sorta di ipersensibilità verso i processi di accoglienza e i segnali di riconoscimento che provengono dai coetanei e dalle istituzioni, quasi si aspettassero di subire prima o poi una qualche discriminazione e quindi mettessero alla prova il contesto che li riceve.

Infine, vi è la componente più fragile, i *minori separati* dalle proprie famiglie rimaste in patria, che vivono la migrazione come avventura in senso proprio: si muovono dai luoghi dell’infanzia senza il supporto di persone fisiche, o con una rete di supporto collocata ai margini della società, e attraverso questa cercano di costruirsi una realtà di vita e, successivamente, un’identità. Per questi minori, le radici culturali non costituiscono un problema, perché sono intenti innanzitutto a sopravvivere, anche per dimostrare a chi è rimasto là che “ce l’hanno fatta”, con la determinazione a non tornare indietro. Il minore straniero non accompagnato, infatti, è proiettato totalmente verso il futuro, avendo reciso ogni legame con il proprio retroterra. Per questo può divenire in alcuni casi facile vittima della criminalità organizzata o cadere nel circuito della microcriminalità.

La costruzione dell’identità e il rapporto con la cultura di origine

Un elemento che caratterizza tutti i minori stranieri è la complessità dei percorsi che portano alla costruzione identitaria, in quanto soggetti esposti a molteplici stimoli, quelli della cultura d’origine e quelli del Paese di residenza. Come è noto in letteratura, ed è già stato ampiamente esposto in varie sedi (fra cui Italia. Dipartimento per gli affari sociali, Centro nazionale di documentazione ed analisi sull’infanzia e l’adolescenza, 1997), vi sono strategie differenti cui il minore fa ricorso nella crescita personale per combinare insieme le due fonti di inculturazione: si va dal disorientamento (è il caso del profilo marginale caratterizzato dall’assenza di qualsiasi riferimento) alla perdita di radici (è il caso dell’assimilazione), dalla separazione dal contesto di accoglienza (è il caso dell’orgoglio etnico) alla multiappartenenza (caso dell’integrazione) (Berry, 2007). Gli esiti finali di queste opzioni sono identità più o meno chiuse, più o meno dinamiche, più o meno composite, sicuramente ricche e complesse per il fatto di doversi relazionare con più

¹² Si può leggere questo straniamento, questa nostalgia delle origini, nel loro ricorso quotidiano alla chat, alle comunicazioni internazionali per tenere vivi i rapporti con gli amici d’infanzia.

codici e sistemi culturali nello stesso tempo. Si può dire che, in generale, questi soggetti sono “incubatori” della multiculturalità che gradualmente sta trasformando la nostra realtà sociale quotidiana.

Molteplici fattori possono favorire od ostacolare il loro processo identitario, talvolta con spinte contrarie: da una parte, infatti, è forte l'istanza familiare, che si presenta come realtà *sui generis* o comunque alternativa alla società di accoglienza; dall'altra, c'è il contesto di vita che offre loro modelli culturali tipici della società di residenza, in particolare i modelli di consumo, i valori del successo, ecc. Vi sono poi, come già detto, i bisogni di riconoscimento nel gruppo dei pari, che portano a prediligere l'essere adolescente, o bambino, rispetto all'essere portatore di altra cultura. Per alcuni, infine, c'è la tradizione culturale e religiosa delle origini (non sempre tramandata direttamente dai genitori, i quali in seguito alla migrazione possono essersene allontanati), con cui fare i conti anche in forma simbolica o di riappropriazione a distanza.

In generale i bambini e i ragazzi stranieri mostrano di aderire ai valori correnti della società che li accoglie, cercando di non entrare in conflitto con le radici familiari; la cultura del Paese di origine è valorizzata più come punto di partenza o orizzonte da riscoprire¹³ che come ostacolo che impedisce di entrare in dialogo con la cultura della società di accoglienza. In altre parole, poiché esprimono un bisogno di appropriazione critica, di confronto e di comunicazione dentro e fuori le culture cui appartengono, evitano di assegnare un'importanza esclusiva alle origini e al Paese di provenienza mentre mostrano un'elevata capacità di elaborazione e una marcata creatività nella definizione di sé e delle proprie appartenenze, utilizzando in modo “transculturale” registri e codici tipici della gioventù, scaturiti dall'esperienza dell'ibridazione.

Vi è comunque una parte di giovani, più consistente tra i gruppi che provengono dal mondo latinoamericano, che vive con particolare disagio l'immagine svalorizzante delle proprie origini, collegata con le occupazioni subalterne dei genitori, e punta a ottenere spazi di visibilità nel mercato del lavoro e nel panorama urbano, talvolta adottando forme di espressione che esprimono resistenza e opposizione, come le gang; queste si collocano al limite della legalità con risposte ai processi di esclusione, ma costituiscono anche potenziali serbatoi di devianza giovanile¹⁴.

Il successo formativo e la transizione al lavoro

La cospicua e stabile domanda di istruzione e formazione da parte dei minori stranieri in Italia è il punto di partenza di una vera e propria “rivoluzione culturale” nel nostro sistema e formativo; con l'aumento registrato (e previsto per gli anni a venire) di popolazione scolastica straniera sono destinate, infatti, a riaprirsi vecchie questioni che la scuola si trova di fronte da decenni e per le quali ha trovato soluzioni che poi si sono rivelate spesso inadeguate: l'integrazione delle differenze, l'innovazione dei contenuti curricolari, la disuguaglianza di accesso, la parità di trattamento, la dispersione scolastica, la spendi-

¹³ È il caso dei giovani musulmani, che vivono identità-ponte capaci di adottare comportamenti tradizionali, nel rispetto delle norme familiari, combinati con atteggiamenti e valori aperti alla secolarizzazione, in un'ottica di originalità che non risparmia la critica sia alla società italiana sia alla propria comunità etnico-religiosa (Granta, 2008).

¹⁴ Cfr. a questo proposito gli studi sul contesto genovese (Queirolo Palmas, Torre, 2005; Cannarella, Lagomarsino, Queirolo Palmas, 2007; Chiari, Fanlo Cortès, Marra, 2008) e sul contesto milanese (Bugli, 2009), le due aree maggiormente interessate dal fenomeno delle bande latinoamericane.

bilità dei titoli di studio, ecc. La presenza di alunni portatori di istanze culturali plurali può dunque essere considerata la “molla” principale che attiva il cambiamento verso la società interculturale: è nella scuola, quale organizzazione produttrice di cultura, e tramite essa, che si elaborano i valori e le pratiche dell’interculturalità.

In questi ultimi 10 anni, tuttavia, i minori stranieri si sono progressivamente inseriti e adattati nel sistema scolastico e formativo sulla base delle “vecchie” regole di funzionamento, che, da un lato, incarnano l’istanza dell’uguaglianza di fronte alle opportunità educative (es. nell’accesso agli studi), dall’altro operano una selezione in base a parametri performativi che non possono che svantaggiare i soggetti meno acculturati. Le statistiche, infatti, descrivono la parabola negativa che ha caratterizzato finora gli esiti scolastici degli alunni stranieri.

Nonostante ciò, la situazione sembra in via di miglioramento: statistiche e ricerche mirate mettono in luce la sostanziale determinazione della maggioranza dei minori stranieri verso il successo formativo, considerato dagli stessi ragazzi e dalle loro famiglie la “chiave di volta” della futura integrazione sociale e del successo personale. La tendenza all’esclusione dai percorsi più impegnativi e alla selezione scolastica potrebbe invertirsi nel giro di pochi anni per effetto della più elevata motivazione allo studio che spesso gli alunni stranieri mostrano in rapporto ai compagni italiani (specie negli studi superiori), del positivo rapporto con gli insegnanti, dell’azione incisiva di accompagnamento allo studio (approfondimento linguistico, sostegno extrascolastico) e della revisione dei contenuti curricolari, a favore di una valorizzazione delle doti culturali degli stranieri e della loro capacità di intrapresa. Resta comunque, nella stessa misura degli italiani, una quota di minori che nel percorso formativo mostra disagio e insuccesso, sia a causa di fattori familiari particolarmente disturbanti (precarietà lavorativa, scomposizione del nucleo familiare, disagio abitativo, isolamento sociale, ecc.), sia per gli effetti dello choc culturale della migrazione (perdita dei riferimenti linguistici, distanza tra i metodi educativi, rifiuto di assorbire la nuova cultura, ecc.).

La vera “cartina di tornasole” dell’avvenuto successo formativo sarà, comunque, la fase successiva, quella degli sbocchi lavorativi: l’accesso all’università, alle professioni, l’occupabilità reale di questi giovani in base a criteri universalistici di accesso e di riconoscimento del merito. È ancora presto per effettuare questa verifica, dal momento che gli studenti stranieri che frequentano la secondaria di secondo grado sono collocati per lo più al biennio; sulla minoranza che, oggi, termina gli studi e accede all’università non è opportuno basare previsioni dato che le condizioni di accesso al mercato del lavoro probabilmente cambieranno quando l’offerta si farà più multietnica.

Basandoci allora sul dato che riguarda i minori transitati dalla formazione professionale direttamente all’occupazione in azienda, possiamo tuttavia osservare che tale transizione (con riferimento alle aree economicamente più dinamiche, dove la domanda di lavoro è consistente) appare lineare e ben sostenuta. Emerge, dai resoconti in questo ambito, che i giovani stranieri accedono a posti di lavoro anche per chiamata diretta (dopo una fase di stage), allo stesso modo degli italiani; è assai apprezzata in loro, da parte dei datori di lavoro, la capacità di mantenimento delle aspirazioni e di adattamento a situazioni anche non soddisfacenti (es. un lavoro non in linea con lo studio compiuto), ma ritenute transitorie. Questa “capacità di tenuta” si lega con tutta probabilità alle condizioni e alle esperienze maturate in famiglia, con i genitori che hanno spesso contribuito a sviluppare nei figli un’immagine positiva del lavoro, sul quale investire per la propria autonomia e realizzazione, e con atteggiamenti realistici, pragmatici, che li rendono capaci di coniugare aspirazioni e realtà.

Cittadinanza e forme di partecipazione sociale

I figli dell'immigrazione, nati in Italia, ricongiunti alla famiglia o migrati da soli, rappresentano a tutti gli effetti una pluralità di condizioni e di situazioni, che – al di là delle singole individualità – mostrano forti somiglianze con i bambini e ragazzi autoctoni, accomunati dall'esperienza della crescita in una società complessa e dalla partecipazione a una cultura globale, che fa delle differenze elementi specifici di costruzione e mantenimento dell'Io in età adulta. Per i minori stranieri, tuttavia, tale costruzione dell'Io è strettamente connessa con le opportunità reali di integrazione nel nostro Paese.

La nostra società rende possibile l'integrazione secondo diversi *modelli* (di tipo assimilativo, separazionistico, segmentato o interattivo), confrontandosi con i quali ciascun soggetto matura gradualmente, nell'esperienza scolastica e familiare, nelle comunicazioni locali e transnazionali, un proprio *progetto di vita*, che si innesta, in modo più o meno coerente, sul progetto migratorio familiare e sull'*ethos* diffuso nelle famiglie migranti verso il dovere, l'impegno, la riuscita finale. Il grado di realizzazione di tale progetto è però influenzato dagli "spazi di cittadinanza" che essi riescono a occupare. L'accesso ai diritti, il sostegno ai processi di apprendimento e di inserimento, la possibilità di crescere in ambienti pluriculturali, il successo occupazionale, ecc. sono aree della partecipazione sociale strategiche per indicare l'avvenuta integrazione.

I bambini, adolescenti o quasi-giovani immigrati che oggi si affacciano a questi spazi, fanno esperienza di diritti civili e sociali, ma non ancora di quelli politici. Infatti, nel nostro Paese questi si trovano negata la *cittadinanza giuridica*, che per definizione è quella che fa di un cittadino un membro pienamente riconosciuto e incorporato nella comunità di appartenenza. L'esperienza di cui sono portatori questi adolescenti è quindi quella di una cittadinanza frammentata e discontinua, e questo potrebbe diventare, in prospettiva, il motivo di uno stallo o di un'inversione di percorso nella decisione di una piena appartenenza non solo formale alla nostra comunità nazionale.

Sebbene non vi sia, nei figli di immigrati, un'idea di cittadinanza come identificazione completa con il Paese di residenza, volendosi conservare forme di identificazione differenziate e molteplici (Colombo, Domaneschi, Marchetti, 2009), tuttavia è indubbio che ad essi vada riconosciuta la cittadinanza in ogni suo più specifico significato: innanzitutto, come fondamento dei propri diritti e a protezione dalle discriminazioni; in secondo luogo come riconoscimento della disponibilità e capacità del rispetto delle regole da parte di chi le ha apprese in età successiva all'infanzia, infine, come stimolo a una partecipazione più attiva nella società che li aiuta a crescere.

7. Le risorse in campo e le risposte

I servizi per la prima infanzia e il sostegno alla genitorialità degli immigrati

Uno dei settori che si è più seriamente impegnato, in questi anni, ad affrontare le sfide poste dalle migrazioni per la costruzione della società interculturale è quello dei servizi all'infanzia e per la cura della maternità e della genitorialità rivolti alla popolazione straniera. Non è solo il dato quantitativo (l'aumento dei nuovi nati da genitori stranieri, la crescente presenza di bambini stranieri negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia), ma anche la delicatezza della fase che i nuclei stranieri attraversano quando hanno figli pic-

coli, che richiama a un'attenzione particolare verso l'analisi dei loro bisogni e le corrette risposte operative (Simoni, Zucca, 2007).

Le scuole dell'infanzia, ad esempio, rappresentano in assoluto il primo “avamposto sociale”, largamente utilizzato dalle famiglie straniere, che incontra la nuova utenza sul territorio e ne recepisce le preoccupazioni e le resistenze; sono i primi luoghi pubblici in cui assume un senso la propria differenza etnica così come la cittadinanza molteplice. Sono anche luoghi in cui la popolazione straniera incontra le regole implicite della società e della cultura italiana, suscitando talvolta conflitti, incomprensioni, indifferenza nella cittadinanza autoctona. Gli operatori di questi servizi stanno costruendo gradualmente un'*immagine del bambino straniero* sulla scorta delle esperienze in corso, incluse le fasi di allarme per l'eccessiva concentrazione dell'utenza straniera o per l'inadeguatezza della preparazione interculturale che molti avvertono nel lavoro quotidiano. Sono colpite da queste emergenze soprattutto le aree a maggiore dinamicità dei flussi in entrata: le grandi metropoli (e segnatamente i quartieri “etnicizzati”), le zone agricole che richiamano flussi stagionali, le province di transito, ecc. La reazione più comune in casi di “eccesso di multietnicità” è la *routinizzazione delle pratiche*, la preoccupazione di ricostruire un ambiente sereno e accogliente per tutti, e di fare in modo che i bambini stranieri possano seguire le attività e i ritmi di apprendimento dei compagni italiani. Ciò tuttavia porta sovente a eludere la diversità e a privilegiare piuttosto gli aspetti di comunanza senza prendere in considerazione in modo consapevole le implicazioni profonde, e quindi i *nodi antropologici*, che pone la presenza di bambini stranieri: i modelli di *maternage*, i rapporti con le figure adulte, le relazioni di genere, i ritmi e le scelte alimentari, le norme igieniche, le attenzioni verso l'universo simbolico di ciascuna cultura, le pratiche di autonomizzazione, ecc. Un'altra possibile risposta è quella della curiosità, che comporta la messa in evidenza degli *aspetti folklorici* dello stare insieme in ambienti multiculturali.

Entrambe le opzioni sembrano riduttive in rapporto alle esigenze pressanti della cura e del confronto interculturale, oggi più che mai alla base della domanda di servizi per la prima infanzia: contesti di comunicazione in cui l'esercizio della funzione genitoriale si appoggi a *processi di condivisione*, anche tra portatori di culture differenti, delle responsabilità e delle preoccupazioni educative rivolte al bambino, per ridurre il senso di disorientamento e di perdita che i genitori immigrati si trovano a vivere. Da un lato, quindi, si moltiplicano a livello locale le esperienze di narrazione delle biografie migratorie (a cura delle mamme straniere), per aiutare la comunità ricevente a conoscere più approfonditamente i percorsi svolti dai migranti, evitando pregiudizi e alimentando il dialogo concreto; così come si ampliano le offerte di coinvolgimento delle mamme straniere nelle azioni educative svolte dalle scuole in orario extracurricolare – momenti di apprendimento della lingua italiana, di scambio tra donne di diversa provenienza, di autoformazione e socializzazione guidata. Anche a livello di assistenza alla maternità e all'accudimento dei figli piccoli, si rafforza il tentativo, svolto dagli operatori sanitari nell'ambito dei reparti di ginecologia e neonatologia e nei consultori pubblici, di formarsi a una nuova *sensibilità interculturale*, riflettendo sulle pratiche di assistenza abituali e sull'etnocentrismo implicito, per imparare a negoziare con l'utente straniero le regole dell'educazione infantile. Questo atteggiamento di apertura verso l'Altro, inoltre, conferisce talvolta la possibilità ai migranti di criticare le pratiche in uso nella cultura italiana, alla luce delle loro rappresentazioni dell'infanzia e della scuola (CENSIS, 2008).

In sostanza, l'interculturalità nella cura dell'infanzia e della genitorialità non può essere intesa né come convivenza nella separazione (ciascuno a modo suo) né come sintesi forzata della diversità verso un'utopica comunità di simili (tutti allo stesso modo). Piuttosto,

essa presuppone la disponibilità a cogliere l'altro al di là dell'apparenza, a rompere gli schemi, i condizionamenti, i pregiudizi, ad apprezzare la diversità nell'individuo e nelle sue appartenenze, come stimolo concreto a riflettere sulle radici più profonde della nostra collettività, e a rinforzarci sul piano cognitivo, affettivo, relazionale.

Accoglienza scolastica e accompagnamento lavorativo

Le questioni rilevanti che sono state affrontate dal nostro sistema scolastico per l'accoglienza e l'integrazione degli allievi stranieri sono le medesime affrontate negli altri contesti internazionali di forte immigrazione (OCSE, 2009). A livello di sistema scolastico, oltre al fenomeno della segregazione educativa, si è sviluppato un intenso dibattito sulle risorse da fornire alle scuole e ai centri formativi per le azioni di accoglienza e accompagnamento, su aspetti sia quantitativi (quante risorse, da quali fonti e come distribuirle) sia qualitativi (quali strategie di accoglienza valorizzare, come valutare gli effetti, ecc.).

A livello didattico ed educativo, il tema centrale continua ad essere la modalità con cui assicurare un corretto inserimento nella classe d'entrata, e un curriculum di studi adatto all'età e alle capacità dell'allievo straniero neoarrivato, tenuto conto sia dello scarto linguistico iniziale sia del bagaglio pregresso di conoscenze/competenze. Ciò comporta azioni mirate di accoglienza (attraverso protocolli negoziati tra i diversi organi della scuola, e tra le diverse scuole di un medesimo territorio) e progetti di alfabetizzazione in italiano come L2¹⁵, nonché di prevenzione dell'insuccesso formativo e della dispersione scolastica. Quindi, non solo la promozione del benessere a scuola (con azioni concrete di orientamento, accompagnamento – anche in gruppi di livello in orari aggiuntivi o curricolari –, predisposizione di piani di lavoro personalizzati, facilitazione dei materiali di studio e sostegno didattico nei compiti, prevenzione della discriminazione e del razzismo, coinvolgimento delle famiglie), ma anche la certificazione e valorizzazione delle competenze pregresse, ovvero lo sviluppo di ambienti di apprendimento plurilinguistici, in cui siano presenti le lingue delle minoranze immigrate¹⁶, e, infine, un adeguato *tutoring* verso il mondo del lavoro, valutando aperture e chiusure del mercato locale ma anche potenzialità e ricadute della formazione ricevuta in un'ottica di mobilità globale.

Progettare l'accoglienza nella scuola significa, di fatto, una notevole articolazione di livelli e fattori da prendere in considerazione: da quello informativo e relazionale con le famiglie (primo contatto, patto formativo e di corresponsabilità da spiegare e condividere), a quello relazionale nel gruppo classe e tra i pari nella scuola (attenzione alle possibili conflittualità interetniche), da quello amministrativo e giuridico per assicurare il godimento dei servizi e dei diritti a ciascun allievo, a quello pedagogico e valutativo. Infine è fondamentale anche il livello organizzativo, per attuare i dispositivi di appoggio e gestire le eventuali risorse aggiuntive senza creare disservizi. Un aspetto fondamentale, ormai convalidato dalle esperienze maturate nelle realtà a più intensa sperimentazione di pratiche di accoglienza, è la necessità di *coinvolgere tutte le professionalità* presenti nella scuola (dirigente, docenti, personale tecnico-amministrativo, figure di supporto quali facilitatori, interpreti, mediatori nonché i rappresentanti dei genitori ed eventualmente degli studenti nei

¹⁵ Si veda il Piano nazionale di insegnamento di italiano come L2 agli studenti stranieri disposto dal MIUR all'interno del programma *Scuole aperte* (a.s. 2008/2009) con nota del 27 novembre 2008, prot. n. 807.

¹⁶ Si veda il Progetto nazionale per l'insegnamento della lingua romena, svolto in sei regioni negli a.s. 2007/2008 e 2008/2009.

consigli d'istituto e nelle classi) e tutti gli aspetti dell'organizzazione per fare sì che l'intercultura diventi uno stile e una filosofia condivisa e non si riduca a un carico di lavoro "aggiuntivo" sulle spalle del personale più sensibile.

Educazione e comunicazione interculturale

Secondo quanto disposto dai documenti ministeriali emessi nel 2006 e nel 2007 (CM n. 24 del 1 marzo 2006 e il documento *La via italiana per la scuola interculturale e l'integrazione degli alunni stranieri* del 2007), sono ormai la maggioranza le scuole in cui vi è presenza di allievi stranieri che inseriscono nei programmi di insegnamento l'approccio interculturale, definito come «l'insieme dei processi attraverso i quali sono stabilite le relazioni fra le diverse culture» (Consiglio d'Europa, 2004, p. 9), comprendente l'educazione alla cittadinanza, lo studio delle problematiche economiche e sociali che sottostanno alle relazioni internazionali, la storia dell'integrazione europea, la revisione dei contenuti disciplinari (a livello di scuola secondaria) per aprire le conoscenze degli allievi alle prospettive di autori di altri Paesi. Contenuti, metodi e linguaggi di divulgazione che caratterizzano quest'area di insegnamento e apprendimento sono più che mai eterogenei e innovativi¹⁷; tanto che si parla già di stabilire criteri e indicatori di qualità dell'educazione interculturale (Favaro, Luatti, 2004; Colombo, 2008). Fondamentali sono, in questo campo, le risorse fornite dalle biblioteche interculturali e dalla rete dei centri interculturali (Favaro, Luatti, 2008).

Ma, non essendo l'educazione interculturale una disciplina a sé stante, non è ancora stata affrontata in modo adeguato la questione della *formazione del personale scolastico*, docente e non docente. Vengono per la verità svolti progetti, anche significativi e innovativi, in questo ambito, ma senza la necessaria capillarità. La formazione all'intercultura, assai richiesta dagli insegnanti e dagli educatori, è spesso collocata all'interno di percorsi di integrazione degli alunni stranieri non come prerequisito bensì come attività "complementare", da svolgersi successivamente al lancio dei progetti stessi¹⁸; pertanto i docenti si trovano ancora molto spesso a progettare e realizzare azioni interculturali con un bagaglio di nozioni e tecniche scarso o auto-strutturato, sopportando così un senso di disagio e di ansia talvolta molto pronunciato.

Se si vogliono trasformare radicalmente gli atteggiamenti degli insegnanti verso la diversità culturale, intaccando il cosiddetto "curricolo nascosto", cioè il livello inconscio dell'impegno professionale del docente, dove risiedono ansie, paure, incertezze, resistenze, pregiudizi verso l'Altro, non è sufficiente creare occasioni formative sporadiche, brevi e frammentate. Come suggerisce l'OCSE (2009), occorre che il *training alla diversità* diventi un punto fondamentale della formazione iniziale e, successivamente, un fattore di sviluppo professionale, da incentivare e riconoscere ai vari livelli di carriera, in relazione a traguardi di efficacia e di motivazione a insegnare nelle situazioni di maggiore complessità e

¹⁷ Il messaggio interculturale sta gradualmente propagandosi in molte aree espressive, dai codici linguistici, all'arte, allo sport. Si veda a questo proposito il progetto nazionale *Tutte le lingue dello sport* promosso dal MIUR (a.s. 2008/2009).

¹⁸ Si vedano a questo proposito le statistiche offerte dalla *Banca dati dei progetti di educazione interculturale in Lombardia*, presso l'Osservatorio regionale per l'integrazione e la multietnicità, che riportano un tasso generale di azioni di formazione del personale del 43% nei progetti che riguardano la scuola superiore, 36% in quelli realizzati per la scuola media, 32% nella primaria e del 37% nella scuola dell'infanzia (tassi ogni 100 progetti) (dati 2008: www.ismu.org).

varietà culturale. Il punto di svolta, rispetto alle pratiche correnti, sarà individuato nel momento in cui la sensibilità interculturale degli operatori educativi diventerà la chiave di trasformazione della realtà educativa e didattica nel suo complesso, innescando processi di comunicazione, *tra* le culture ma anche *dentro* le culture, stimolati dal bisogno di comprendersi, accettarsi e riconoscersi reciprocamente.

Contrastare l'esclusione sociale e la povertà

1. Il fenomeno

Le ricerche internazionali sulla povertà relativa dei bambini nei Paesi a economie sviluppate hanno evidenziato come questo fenomeno interessi in particolar modo anche l'Italia (UNICEF, 2007). Una recente indagine ISTAT (2009c), alla quale si rimanda per ulteriori specificazioni di natura metodologica e maggiori dettagli quantitativi, segnala che, nel 2008, il 16% circa delle famiglie con figli di minore età è povera, contro una media nazionale dell'11%. Tale incidenza sale al 27% tra le famiglie con più di due bambini.

I diversi livelli di povertà si rilevano molto sensibili ai caratteri sociali e territoriali delle famiglie. Considerando i dati relativi al 2007 (ISTAT, 2009b), attualmente più ricchi di informazioni, si rileva che tra le famiglie con minorenni l'incidenza di povertà relativa aumenta al diminuire del titolo di studio del genitore: si passa dal 9% tra le famiglie con persona di riferimento in possesso di almeno il diploma superiore al 31% di quelle con a capo una persona che non possiede alcun titolo o ha appena concluso il ciclo di studi obbligatorio. Sempre in questo insieme di famiglie, la povertà sale al 36% tra le famiglie che non hanno un familiare occupato in un'attività lavorativa (ISTAT, 2009b). Ma se lo sguardo si sposta sull'insieme dei bambini e dei ragazzi si vede che sono complessivamente 1.655.000 i bambini e i ragazzi minorenni che vivono in famiglie in condizione di povertà relativa. Ben il 69% di questi minorenni vive nel Mezzogiorno, dove risiede "solamente" il 39% dei minorenni; al contrario nel Nord, dove risiede il 42% dei minorenni, vive il 19% dei minorenni poveri.

Dati preoccupanti, che evidenziano la necessità di indirizzare specifiche azioni di contrasto e di risoluzione di queste forme estreme di esclusione sociale.

Scuola, fattore di contrasto della povertà?

La scuola è il principale strumento di discriminazione positiva per bambini e ragazzi nati in situazione di povertà e di esclusione sociale: essa rappresenta un fattore decisivo di emancipazione (Barbieri, Cipollone, 2007). Ancora oggi, in Italia, per ogni anno di scuola in meno diminuisce la possibilità di avere informazioni ed esercitare i diritti di cittadinanza, decresce l'aspettativa di vita, aumenta la probabilità di malattia mal curata o cronica; crescono la possibilità di trovarsi in condizioni di dipendenze e sofferenze psicosociali e la probabilità di prolungata disoccupazione e di accesso a lavoro precario e/o a basso reddito, mentre diminuisce la probabilità di mobilità territoriale e di mobilità sociale nel corso della vita e quello di accesso all'educazione permanente. In particolare, la probabilità di essere nel mercato del lavoro aumenta di 2,4 punti percentuali per ogni anno di scuola frequentato; l'effetto di ogni anno di istruzione sulla probabilità di essere effettivamente occupato è di 1,6% in media e del 3% nel Mezzogiorno.

I dati sulla persistenza dell'esclusione sociale – in termini numerici e percentuali – di bambini e ragazzi poveri in Italia mostrano anche una forte relazione con le persistenti dif-

ficoltà del nostro sistema di istruzione di consolidare un'effettiva alfabetizzazione delle fasce deboli della popolazione, di cittadinanza italiana e non italiana.

La principale politica pubblica di contrasto della povertà rivolta alle giovani persone in crescita è stato l'obbligo di andare a scuola. Nella storia del nostro Paese l'aumento della popolazione scolastica dimostra che – così come accade in tutti i sistemi di istruzione del mondo – il progressivo prolungamento dell'obbligo scolastico ha assolto a una duplice funzione positiva. Da un lato ha comunque spinto ad andare alla scuola del nuovo obbligo più minorenni, dall'altro lato ha prodotto un virtuoso effetto di traino retroattivo sul precedente segmento di scuola: così, per esempio, a partire dal 1963, la nuova scuola media obbligatoria fino ai 14 anni non solo ha spinto migliaia di bambini appartenenti alle parti socialmente escluse della popolazione ad andare a scuola per 8 anni ma – al contempo – ha conquistato subito almeno ai primi 5 anni di scolarità quei bambini che da generazioni ancora non la completavano. È stata dunque condizione *necessaria*.

Ma non è stata *sufficiente*: le interruzioni negli studi e la mancata alfabetizzazione funzionale toccano infatti percentuali elevatissime. I giovani italiani tra i 18 e i 24 anni che escono precocemente (oltre l'obbligo) dal sistema scolastico e formativo costituiscono il 22% dell'intera popolazione di questa fascia di età, contro una media europea del 15%. Gli obiettivi fissati nell'Agenda di Lisbona indicano tale soglia nel 10%, da raggiungere entro il 2010: l'Italia dovrebbe dunque colmare in poco tempo un *gap* enorme. Contemporaneamente appaiono allarmanti altre situazioni. Nel 2006/2007, ci sono stati: 46.055 studenti ripetenti nella scuola secondaria di primo grado, pari al 2,7% del totale degli iscritti; 44.664 studenti che hanno interrotto in modo formale la frequenza nelle scuole secondarie di secondo grado (1,6%) – cui va aggiunta una ulteriore quota attorno al 1-1,5% di interruzioni non formalizzate; 172.035 studenti ripetenti (6,3%). Più circa un 7-10% che non si iscrive ancora, neanche formalmente, dopo la terza media. Un'altra conferma di questo *trend* preoccupante viene dalla percentuale assai elevata – media nazionale 37% – di quattordicenni che finiscono la scuola secondaria di primo grado con il voto “sufficiente”; e dal 35% di ammessi al secondo anno del biennio con debiti, in genere in materie fondamentali (Italia. Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, 2006a; Italia. Ministero dell'economia e delle finanze, Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, 2007). Il *trend* viene confermato anche dagli esiti della scolarità a più lungo termine: solo il 10% della popolazione attiva italiana (15-64 anni) risulta in possesso di un titolo accademico (laurea e postlaurea).

Per quanto concerne la dispersione scolastica, grazie a una recente pubblicazione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca è possibile fare confronti sulle linee di tendenza. Nell'arco del decennio 1998/1999 – 2007/2008 nella scuola secondaria superiore si rileva un aumento della dispersione scolastica (abbandoni, passaggi ad attività lavorativa o alla formazione). «Esaminando il primo e il secondo quinquennio, rispettivamente dal primo anno del 1998-99 al quinto anno del 2002-03 e dal primo anno del 2003-04 al quinto anno del 2007-08, risulta che nei licei classici il tasso di dispersione è aumentato, passando dal 16% al 18%. Analogamente nei licei scientifici si è passati dal 18% di tasso di dispersione del primo quinquennio al 20% del secondo. [...] Gli istituti professionali, con i consueti elevati tassi di dispersione, hanno registrato un peggioramento tra il primo e il secondo quinquennio, passando da un tasso di abbandono iniziale di quasi il 44% a quello finale del 48%. [...] Anche gli istituti tecnici in questo confronto tra i due quinquenni hanno fatto registrare un peggioramento, passando da un tasso di abbandono del 29% al 31%. [...] Una maggiore dispersione, dunque, che non può non far riflet-

tere sulla necessità che, come previsto dalla Legge finanziaria 2007 sul nuovo obbligo di istruzione, questo non avvenga soltanto per effetto applicativo di un dovere legislativamente affermato ma che sia anche accompagnato da percorsi e progetti paralleli per prevenire la dispersione e favorire il successo scolastico» (Italia. Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, 2009a, p. 6-7).

Il fenomeno dell'abbandono scolastico diventa ancora più allarmante se si considerano gli studenti con cittadinanza non italiana¹. Secondo un'indagine del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (2009b), nell'anno scolastico 2007/2008 gli studenti con cittadinanza non italiana sono 574.133, il 6,4% del totale degli alunni. È la scuola primaria ad avere la maggiore incidenza straniera, con il 7,7% di alunni con cittadinanza non italiana all'interno della popolazione scolastica complessiva. Merita attenzione il dato relativo alla crescita degli alunni stranieri di seconda generazione: circa 200.000, cioè oltre un terzo degli studenti stranieri, hanno nascita italiana, con valori fortemente decrescenti dalla scuola dell'infanzia, che presenta la percentuale massima del 71,2%, alla scuola secondaria di secondo grado che ha il valore minimo del 6,8%.

La mancanza di regolarità scolastica tra gli studenti con cittadinanza non italiana, collegata sia a difficoltà linguistiche sia a problemi di integrazione sociale, rappresenta un dato preoccupante. In media, il 42,5% di alunni stranieri non è in regola con gli studi e al crescere dell'età aumenta il disagio scolastico. Per tutti gli ordini di scuola e per tutti gli anni di corso la percentuale di ripetenti stranieri è superiore a quella degli italiani.

Da segnalare anche i dati sulla presenza di alunni nomadi nella scuola. Dai dati a disposizione, nel 2007/2008 risultano iscritti presso le istituzioni scolastiche 12.342 alunni nomadi che complessivamente rappresentano lo 0,14% del totale degli alunni iscritti a scuola. Un risultato questo della collaborazione tra le scuole e diversi attori sociali, favorito anche dal Protocollo d'Intesa tra Governo e Opera Nomadi (siglato nel giugno del 2005). Più della metà degli alunni nomadi frequenta la scuola primaria, mentre solo l'1,5% frequenta una scuola secondaria.

Povertà e lavoro minorile

Il lavoro minorile presenta anche nel nostro Paese caratteristiche estremamente diversificate in termini di sfruttamento, di età dei minorenni coinvolti, di tempi dell'impiego (saltuario, estivo, continuativo, ecc.), di luoghi di svolgimento e settori, di motivazioni ecc. Le occupazioni che vedono coinvolti bambini e adolescenti vanno dai lavori molto leggeri e occasionali, o eseguiti in condizioni protette, ad attività assai misere per tipologia, per condizione e ambiente di lavoro. Se alcune di queste occupazioni non hanno per nulla, o in misura minima, effetti negativi sui percorsi di crescita dei bambini, altre invece hanno conseguenze che vanno a detrimento del loro sviluppo psicofisico e mettono in discussione l'attuazione dei loro diritti alla salute, all'educazione, al gioco ecc.

Per avere un'idea della quantità dei minorenni coinvolti nel fenomeno in Italia, è utile il riferimento a un'indagine che, per quanto datata, è l'unica svolta a livello nazionale su un campione rappresentativo di popolazione residente. Si tratta dell'indagine ISTAT 2002, commissionata nel 1999 dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale in collaborazione con l'International labour organization (ILO). L'indagine si è occupata in specifico dei bambini con meno di 15 anni impegnati nella produzione per il mercato (lavori retri-

¹ Secondo la definizione del Ministero, sono alunni con cittadinanza non italiana gli studenti iscritti alle scuole di ogni ordine e grado che, anche se nati in Italia, hanno entrambi i genitori di nazionalità non italiana.

buiti) e in alcuni tipi di produzione non orientati al mercato (lavori non retribuiti), compresa la produzione di beni per l'autoconsumo, secondo le indicazioni dell'ILO², e ha previsto diverse fonti informative: analisi della letteratura sull'argomento e interviste a testimoni privilegiati; realizzazione di indagini campionarie dirette sui ragazzi; analisi dei fenomeni correlati al lavoro minorile. Le indagini campionarie sui ragazzi si sono articolate in una ricerca sperimentale presso le scuole e in due indagini presso le famiglie.

L'indagine ISTAT nel suo complesso offre un panorama piuttosto variegato del lavoro minorile in Italia. Accanto a situazioni di grave sfruttamento, ne mette in risalto altre i cui confini sono molto più labili, fino ad arrivare a lavori o meglio a "lavoretti" (secondo la definizione utilizzata nella stessa indagine) ovvero a situazioni non lesive dei percorsi di crescita. Per quanto riguarda i dati generali, la stima che emerge dalla ricerca è di 144.285 bambini e ragazzi svolgenti un'attività lavorativa nel 2000, cioè circa 3 bambini/ragazzi ogni 100. La quota cresce all'aumentare dell'età, essendo l'incidenza dello 0,5% tra i bambini di 7-10 anni, del 3,7% tra i bambini di 11-13 anni e dell'11,6% tra i ragazzi di 14 anni. Dei minorenni lavoratori, coloro che possono essere considerati sfruttati – perché svolgono un lavoro con almeno una di queste caratteristiche: "pericoloso, notturno, stancante, svolto in antagonismo con la scuola, che non lascia tempo libero per giocare, stare con gli amici o per svolgere i compiti scolastici" – risultano 31.500.

L'indagine offre anche chiare indicazioni sulle caratteristiche che rappresentano fattori di rischio per il lavoro minorile più vicino allo sfruttamento: un titolo di studio basso del capofamiglia, la presenza in famiglia di almeno un lavoratore nei settori dei ristoranti e alberghi, nel settore agricolo e, seppure in misura minore, delle costruzioni, la mancanza di occupati in famiglia, il genere maschile, una famiglia con più di quattro componenti. Lo sfruttamento del minore e la mancata tutela delle condizioni di lavoro, dunque, sono in parte – ma non esclusivamente – legate alle situazioni di oggettivo disagio economico e culturale che si possono verificare all'interno di singole famiglie, anche in aree territorialmente distanti e con diversi gradi di sviluppo.

Ai risultati dell'indagine ISTAT possono inoltre essere aggiunti altri dati che, se per loro natura non possono fornire stime sulla consistenza del fenomeno, ci permettono tuttavia di svolgere importanti considerazioni di contesto. Tra queste informazioni rivestono una particolare rilevanza i dati forniti dal Ministero del lavoro sull'attività di vigilanza del lavoro minorile svolta dalle Direzioni del lavoro sul territorio nazionale. Gli ultimi dati a disposizione rilevano che in 6.448 aziende ispezionate nel corso del 2006 su tutto il territorio nazionale sono risultati occupati 4.014 minori, di cui 1.713, il 42% circa del totale, in una posizione lavorativa non regolare, ovvero in una condizione lavorativa che viola le vigenti norme in materia di lavoro minorile. Nel complesso le violazioni riscontrate sono state 2.390 e riguardano: l'età minima di assunzione (112), i lavori vietati (27), le visite mediche periodiche (1.242), gli orari di riposo e le ferie (306), altre violazioni minori (703).

Se si può affermare che nel tempo in Italia le forme peggiori di sfruttamento si sono ridotte gradualmente e lentamente grazie anche all'introduzione dell'istruzione obbliga-

² Nell'indagine sono considerati inattivi i bambini e i preadolescenti coinvolti in attività domestiche o di cura della propria famiglia. I bambini inoltre devono aver svolto almeno un'ora di lavoro nell'anno precedente alla rilevazione. Rientrano quindi nella definizione del lavoro minorile tutte le attività economiche più o meno legittime svolte dai bambini e tutte quelle occupazioni che si ritiene possano avere riflessi negativi sulla salute, l'educazione e il normale sviluppo dei bambini. Sono escluse, invece, tutte le attività illegali che possono coinvolgere i minori ma che non possono essere definite lavoro.

toria, alla legislazione, alle politiche sociali che hanno sostenuto e tutelato le giovani generazioni nella loro crescita, esiste ancora una quota di bambini e adolescenti italiani sottoposti a situazioni di grave sfruttamento o comunque inseriti precocemente nel mercato del lavoro.

Da notare infine che, se l'innalzamento dell'obbligo scolastico a 16 anni³ ha spostato in avanti l'età di accesso al mondo del lavoro, alcuni settori prevedono comunque l'impiego di minori di 14 anni. Occorre ricordare che l'esistenza di una legislazione che permetta l'impiego dei bambini e adolescenti,⁴ per esempio nel campo dello spettacolo, non automaticamente rende i minorenni più tutelati. Il Ministero del lavoro fornisce alcuni interessanti dati sui bambini coinvolti in attività lavorative in questo ambito che ne evidenziano un impiego tutt'altro che irrilevante, ma, oltre a queste informazioni, non esistono ulteriori fonti o riflessioni sull'argomento. Sulle bambine e i bambini impiegati nello spettacolo, nella moda e nello sport agonistico, sui contributi economici spesso non irrilevanti che i tutori/genitori percepiscono, su modalità dell'impegno e orari, sono necessarie urgenti analisi e maggiore sorveglianza da parte degli organi competenti.

Tratta e sfruttamento dei minorenni

Il coinvolgimento dei minori nell'accattonaggio, nella prostituzione, in attività criminose (furti, borseggi e spaccio di sostanze stupefacenti), o nelle cosiddette economie illegali (attività di ambulante e "servizi" svolti in strada come ad es. quello di lavavetri, rapporti di lavoro non formalizzati) è un fenomeno oggi molto comune, soprattutto in molte aree urbane italiane; si tratta di un fenomeno complesso, che poco si presta a semplificazioni e a classificazioni secondo categorie o fattispecie definite.

Le fonti di conoscenza, soprattutto istituti di ricerca e istituzioni ed enti che si occupano di organizzare forme di assistenza e integrazione sociale per questi bambini e ragazzi, ci dicono che questi, in particolare se stranieri o di etnia rom, sono in Italia tra i gruppi che subiscono maggiori discriminazioni e violazioni di quei diritti fondamentali riconosciuti a tutti i minorenni.

In questo gruppo sociale particolarmente vulnerabile si incontrano sia minori stranieri non accompagnati, ovvero minorenni che si trovano in Italia senza i genitori o altro adulto per loro legalmente responsabile, sia minori che si trovano in Italia accompagnati dai genitori o altri familiari. Alcuni di questi minorenni possono essere considerati vittime di vera e propria riduzione in schiavitù o tratta di persone ai sensi degli artt. 600 e 601 cp (come modificati dalla L. 228/2003) e del Protocollo di Palermo⁵, essendo stati ridotti in uno stato di soggezione e condotti sul territorio nazionale da organizzazioni criminali a scopo di sfruttamento. Altri invece, pur senza che siano configurabili i reati anzidetti di tratta o riduzione in schiavitù, sono stati coinvolti in circuiti di sfruttamento – da parte di parenti o di terze persone all'insaputa o meno della famiglia di origine – dopo essere giunti in Italia, autonomamente o con l'ausilio di altri adulti che hanno procu-

³ Con la L. 296/2006, successivamente regolamentato con il DM 22 agosto 2007, n. 139, *Regolamento recante norme in materia di adempimento dell'obbligo di istruzione ai sensi dell'articolo 1, comma 622, della L. 27 dicembre 2006*, n. 296.

⁴ Cfr. DM 27 aprile 2006, n. 218, *Regolamento recante disciplina dell'impiego di minori d'anni quattordici in programmi televisivi*.

⁵ *Protocollo delle Nazioni Unite sulla prevenzione, soppressione e persecuzione del traffico di esseri umani, in particolar modo donne e bambini*, adottato e firmato a Palermo nel 2000.

rato loro l'entrata nel territorio nazionale in violazione alle disposizioni che regolano l'ingresso degli stranieri.

Le tipologie di sfruttamento più diffuse sono: sfruttamento sessuale, soprattutto prostituzione (su strada o in luoghi chiusi); sfruttamento in attività illegali, soprattutto reati contro il patrimonio (borseggio in strada, furti negli appartamenti e nei negozi ecc.) e spaccio di sostanze stupefacenti; sfruttamento in mendicizia, accattonaggio e attività assimilabili (vendita ambulante, lavaggio dei parabrezza, ecc.); sfruttamento lavorativo.

L'approccio al fenomeno è reso assai difficoltoso dagli ostacoli che si incontrano nel reperire i dati che lo riguardano. Alcuni dati relativi alla presenza in Italia dei minori stranieri non accompagnati vengono raccolti dal Comitato minori stranieri (CMS) di cui all'art. 33 del testo unico sull'immigrazione, alla data del 31 dicembre 2008 risultano segnalati in Italia 7.797 minori stranieri non accompagnati. Tuttavia questi dati non rilevano i minori non intercettati dai servizi territoriali o accompagnati da parenti e quindi non segnalati al Comitato. A questo si aggiunge l'incertezza del dato relativo alle minorenni prese in carico ex art. 18 DLGS 286/1998 che in alcune città non sono state segnalate al Comitato minori stranieri. Di conseguenza l'unica informazione a cui si può arrivare è una stima relativa alla presenza e alla distribuzione regionale.

Altri dati provengono dal Dipartimento per la giustizia minorile del Ministero di giustizia, e precisamente quelli relativi alle presenze di minorenni stranieri nel circuito penale minorile. Si tratta però di dati che non sono del tutto significativi in quanto registrano solo i casi in cui è stato individuato il colpevole di un determinato reato, e poco o nulla ci dicono rispetto al numero di minorenni sfruttati. Non esistono infine dati sul numero di minori che esercitano attività di prostituzione o mendicizia.

Troviamo dati, disaggregati in base alla minore età della vittima, sui reati di tratta. Dal 2003, anno di introduzione della legge 228 che ha disciplinato il reato di tratta, al 2008 sono state registrate 2.145 vittime di riduzione in schiavitù (art. 600 cp), di cui 212 minori, e 885 vittime di tratta (art. 601 cp), di cui 33 minori. Tali dati sono elaborati dalla Direzione nazionale antimafia in quanto i reati sono di competenza delle direzioni distrettuali. Ovviamente l'accuratezza del dato dipende da come sono state raccolte le informazioni in ogni singola direzione distrettuale. Per i reati di competenza del tribunale (ad esempio lo sfruttamento della prostituzione o il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina a scopo di sfruttamento) occorre riferirsi ai dati del Registro generale dei procedimenti di ogni singolo tribunale.

Infine sul fenomeno dell'accattonaggio sono disponibili i dati del 2005 della Direzione centrale anticrimine della Polizia dello Stato, che forniscono il numero delle denunce relative all'impiego dei minorenni in accattonaggio (art. 671 cp). Le denunce raccolte in Italia sono state 455, di cui il più alto numero in Lombardia (90). Anche questo dato risulta scarsamente significativo nel dare conto del fenomeno del coinvolgimento dei minori stranieri in accattonaggio.

Per quanto riguarda invece lo sfruttamento sessuale, una fonte di dati interessanti è rappresentata dal Dipartimento per i diritti e le pari opportunità (DDPO) della Presidenza del consiglio dei ministri, presso cui opera la Commissione interministeriale per l'attuazione dell'art. 18, DLGS 286/1998, c. 1, la norma del testo unico sull'immigrazione che prevede per gli stranieri, extracomunitari e comunitari, vittime di situazioni di violenza e grave sfruttamento poste in essere da organizzazioni criminali dedite allo sfruttamento della prostituzione e alla commissione di altri gravi reati la possibilità di partecipare a un programma di assistenza e di integrazione sociale per sottrarsi alla violenza e ai condizionamenti dell'organizzazione criminale.

Secondo i dati in possesso del Dipartimento, nel periodo tra marzo 2000 e aprile-maggio 2007, il numero di persone, vittime di sfruttamento sessuale, che sono state coinvolte e assistite nei programmi ex art. 18 cit. è stato di circa 13.517, di cui 938 minori di anni 18⁶.

I dati raccolti dal DDPO evidenziano che i minorenni oggetto di sfruttamento sessuale sono in netta minoranza rispetto al numero delle persone adulte, ma sono in progressivo aumento negli anni, fenomeno questo in controtendenza rispetto a quello degli adulti, che invece diminuiscono di anno in anno. Per quanto riguarda le aree geografiche di provenienza di tali minori, circa i 2/3 di essi appartengono ai Paesi dell'Europa dell'Est (Balcani e Paesi del Mar Nero), mentre il secondo gruppo più numeroso proviene dai Paesi dell'Africa, in prevalenza dalla Nigeria. Per quanto riguarda i primi, di recente si è registrato un progressivo consistente aumento dei minori provenienti dalla Romania, che hanno superato di molto quelli provenienti da Moldavia e Albania, che erano invece ai primi posti nel 2000-2001.

I dati disponibili non possono però cogliere che una parte del fenomeno, e cioè quella delle vittime di sfruttamento sessuale che entrano in contatto con i servizi di protezione sociale e con le forze di polizia e che decidono di entrare nei programmi di assistenza e integrazione sociale.

L'altra parte del fenomeno, e cioè quella costituita dalle persone e dai minorenni che non hanno fatto ingresso nei programmi anzidetti per ragioni varie (decisioni autonomamente prese dalle vittime di sfruttamento, ingresso in altri percorsi di assistenza quali quelli previsti per i minori non accompagnati o finanziati con risorse diverse, come quelle esclusivamente locali o di derivazione europea) e dalle vittime di altre tipologie di sfruttamento, allo stato e in assenza di idonei meccanismi di coordinamento fra i vari attori che gestiscono gli interventi sociali, può essere definita solo mediante stime, condotte estrapolando dati e informazioni di diversa provenienza.

2. Recenti misure per il contrasto all'esclusione e alla povertà minorile

Negli ultimi 10 anni, la proporzione dei bambini e degli adolescenti poveri è aumentata nella maggior parte delle economie sviluppate del mondo. Analizzando in modo comparativo i dati dei Paesi OCSE, emerge chiaramente che una maggiore spesa pubblica a favore della famiglia e delle prestazioni sociali è associata a minori tassi di povertà infantile; la differenza tra le politiche adottate dai governi sembra responsabile della maggior parte delle differenze nei livelli di povertà dei bambini tra i Paesi dell'OCSE. I tassi di povertà infatti non dipendono solo dal livello quantitativo del sostegno pubblico, ma anche dal modo in cui esso è dispensato: «molti Paesi dell'OCSE sembrano avere la potenzialità di portare la povertà infantile al di sotto del 10% senza peraltro aumentare in misura significativa la spesa generale» (UNICEF-IRC, 2005b, p. 5).

Di seguito vengono presentate alcune delle principali misure adottate nel nostro Paese in tempi recenti per contrastare la povertà dei bambini.

⁶ Questi dati sono stati elaborati a cura della Segreteria tecnica della Commissione interministeriale per l'attuazione dell'art. 18 testo unico. Sono stati desunti dalle relazioni finali inviate dalle associazioni/enti locali che hanno partecipato ai prog. art. 18 dall'Avviso 1 al 6. I progetti di cui all'Avviso 7, iniziati tra maggio e giugno 2006, sono in fase di ultimazione.

Misure di sostegno alle famiglie

Nel Rapporto presentato dall'Italia al Comitato ONU sui diritti dell'infanzia (Italia, 2009), vengono segnalate le principali risorse economiche messe a disposizione delle famiglie più povere. In particolare, la Finanziaria 2007 ha destinato circa tre miliardi di euro all'anno a favore delle famiglie con figli con redditi medio-bassi, sostanzialmente attraverso la rimodulazione delle aliquote fiscali e trasformando le deduzioni per carichi familiari in detrazioni d'imposta. Inoltre, sono stati riformati gli assegni familiari per i dipendenti e i parasubordinati: sono stati elevati ed è inoltre stato adottato un nuovo criterio per il loro calcolo. Estendere tale misura, in modo da coinvolgere tutte le tipologie di lavoro, appare un obiettivo non più rimandabile. Nella stessa Finanziaria è stata prevista la possibilità di utilizzare il Fondo per le politiche della famiglia anche per sperimentare iniziative per diminuire il costo dei servizi per le famiglie con quattro o più figli. La Finanziaria 2008 ha introdotto una detrazione fiscale di 1.200 euro a favore di tutte le famiglie numerose, con almeno quattro figli a carico. Inoltre è stata introdotta la possibilità che tale misura potrà essere utilizzata anche dagli "incapienti", attraverso la formula del rimborso. Viene dunque introdotta un'attenzione verso chi ha un reddito imponibile troppo basso per usufruire delle previste detrazioni.

Le più recenti misure dedicate alla famiglia sono contenute nel DL 185/2009, meglio conosciuto come "pacchetto anti-crisi".

- *Bonus famiglia*: è un assegno previsto dal Ministero dell'economia e delle finanze cumulabile con altre misure di sostegno del reddito il cui ammontare può variare da 200 fino a 1.000 euro in considerazione sia del reddito sia dei componenti del nucleo familiare in particolar modo se un componente è un portatore di handicap. Può essere richiesto dai cittadini residenti, lavoratori e pensionati, incluse persone non autosufficienti, che facciano parte di una famiglia qualificata come a basso reddito.
- *Carta acquisti* (detta anche "social card"): è una misura, prevista dal Ministero dell'economia e delle finanze, per sostenere le famiglie e le persone anziane nella spesa alimentare e per le spese domestiche di luce e gas. La Carta spetta anche ai cittadini italiani con figli di età inferiore ai 3 anni che abbiano un reddito fino a 6.000 euro. Si presenta come una normale carta di pagamento elettronico, uguale a quelle già in circolazione e ampiamente diffuse nel nostro Paese. A differenza di queste, però, le spese effettuate con la Carta acquisti verranno addebitate non al titolare della Carta, bensì direttamente allo Stato. Le famiglie che hanno diritto alla Carta acquisti, con figli fino a 3 mesi, hanno diritto a un contributo per comprare latte artificiale e pannolini.
- *Fondo di credito per i nuovi nati*: sviluppato dal Ministero dell'economia e delle finanze in collaborazione con il Dipartimento per le politiche della famiglia, è finalizzato a favorire l'accesso al credito delle famiglie con un figlio nato o adottato dal 2009 al 2011. Questo prestito per nuovi nati è pensato al fine di supportare le spese connesse alle esigenze dei primi anni di vita, e una ulteriore quota per contributi in conto interessi a favore delle famiglie di nuovi nati portatori di malattie rare. Sono attualmente in corso i necessari contatti con il sistema bancario per consentire l'avvio operativo della misura.
- *Assegni familiari*: sono state aumentate le risorse per gli assegni familiari, che vengono estesi ai lavoratori autonomi. Gli eventuali risparmi sui 350 milioni destinati ad aiutare i mutuatari a tasso variabile saranno destinati agli assegni familiari. Un decreto stabilirà gli importi degli assegni sulla base dei livelli di reddito.

- *Bonus sul consumo dell'energia elettrica*: sviluppato dal Ministero dello sviluppo economico in collaborazione con il Dipartimento per le politiche della famiglia e gestito e dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas. Dal 1° gennaio 2009 la famiglia economicamente debole, composta da 1 o 2 componenti, avrà diritto a uno sconto annuo pari a 60 euro; per la famiglia composta da 3 o 4 componenti è previsto uno sconto annuo di 78 euro; le famiglie con oltre 4 componenti avranno uno sconto annuo sulla bolletta pari a 135 euro.

Nidi e servizi socioeducativi per la prima infanzia

«Per vari decenni, la ricerca nel campo dell'istruzione ha costantemente segnalato che le basi dell'apprendimento si creano nei primissimi mesi e anni di vita e che lo sforzo per dare a ogni bambino il migliore possibile avvio nella vita deve essere iniziato molto prima degli anni dell'istruzione formale. Questa crescente consapevolezza, combinata con altri cambiamenti, come il rapido aumento della partecipazione delle donne nella forza lavoro e il netto incremento del numero di famiglie composte da un unico genitore, hanno fatto diventare la cura dei bambini uno dei principali problemi attuali per le famiglie e per i governi dei Paesi dell'OCSE. Per gli stessi motivi, è necessario considerarlo anche un fattore fondamentale del benessere dei bambini nei sistemi dell'istruzione» (UNICEF Innocenti Research Centre, 2007, p. 21). Ne deriva l'importanza di investire efficacemente sulla disponibilità di servizi per la prima infanzia non soltanto come strumento per conciliare i tempi di lavoro e di cura, ma anche come migliore ingresso dei minorenni nel percorso educativo.

La famiglia italiana è stata lasciata sola ad affrontare l'onere della crescita delle nuove generazioni, sulle quali il *welfare state* ha investito poco. L'Italia, oltre che confrontarsi con gli altri "partner" europei, ha dovuto e deve confrontarsi con un grande limite interno: significative permangono le differenze tra le diverse Regioni soprattutto in riferimento alla qualità e alle opportunità di vita delle nuove generazioni.

La carenza dei servizi, soprattutto educativi, per la prima infanzia al Sud è stata spesso giustificata con una bassa domanda, dovuta alla presenza di una famiglia "forte", laddove la forza della famiglia era misurata solo da una più diffusa presenza di madri casalinghe. In realtà dati recenti sulla distribuzione della povertà hanno messo in luce che la famiglia monoreddito (con moglie-madre casalinga) con figli piccoli è particolarmente esposta al rischio povertà perché non dispone di risorse adeguate alle responsabilità a cui deve far fronte: così al Sud risultano elevate le percentuali di famiglie povere che nella loro condizione si portano dietro bambini e adolescenti.

Il confronto con gli altri Paesi dell'Unione europea ha dimostrato l'impossibilità della famiglia odierna di garantire un adeguato livello di qualità della vita dei nuovi nati quando non sia sufficientemente sostenuta da una rete di servizi sociosanitari ed educativi, e conferma la centralità e l'importanza di articolate e complesse politiche familiari. Un nuovo welfare a misura di famiglia potrà avviarsi solo e soprattutto con la rete dei servizi, con una rete territoriale qualificata, frutto di incontro tra pubblico e privato e tra pubblico e privato-sociale, in grado di rispondere a varie tipologie di famiglie e ai loro bisogni.

I dati sull'evoluzione del sistema dei servizi socioeducativi per l'infanzia in Italia segnalano alcuni elementi di rilievo: «da una parte si assiste a una articolazione del sistema dell'offerta, mediante una flessibilizzazione del nido e lo sviluppo di servizi integrativi (in particolare gli spazi gioco e i centri dei bambini e dei genitori, nonché alcune esperienze locali di servizi educativi di tipo domiciliare); per altro verso, si realizza progressivamente una differenziazione dei protagonismi coinvolti nella attivazione e gestione dei servizi, con

una crescente presenza del privato-sociale» (Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, 2009, p. 4). I dati evidenziano però anche «un altro tratto caratteristico – e critico – delle politiche per l'infanzia in Italia: la forte differenza nella distribuzione dei servizi nelle diverse aree territoriali. Avendo a riferimento la dimensione regionale, la differenza nelle opportunità di accesso di un bambino 0-2 in un nido va da un minimo del 5% al massimo del 28% e questa differenza si mantiene fra un minimo dell'8% e un massimo del 32% nel caso si pensi all'accoglienza dei bambini 0-2 sia in un nido che in una scuola dell'infanzia» (*ibidem*). Una situazione che impone significative misure di intervento per il raggiungimento degli obiettivi posti in campo europeo.

Come già evidenziato, oltre a essere un fattore determinante per il successo scolastico dei bambini e degli adolescenti, l'accesso ai servizi per la prima infanzia è uno dei fattori che possono consentire alle donne occupate con figli di mantenere il posto di lavoro⁷. Sulla base di queste considerazioni, a partire dal 2007 è stato sviluppato un Piano straordinario di intervento per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socioeducativi per la prima infanzia, con l'obiettivo di attenuare il forte squilibrio tra il Nord e il Sud del Paese e una complessiva crescita del sistema nazionale verso standard europei, in vista del raggiungimento, entro il 2010, dell'obiettivo della copertura territoriale del 33% fissato dal Consiglio europeo di Lisbona del 2000.

Il 26 settembre 2007 è stata siglata in Conferenza unificata l'intesa tra il Governo, le Regioni e le autonomie locali in materia di servizi socioeducativi per la prima infanzia. L'intesa è finalizzata alla creazione di una rete «integrata, estesa, qualificata e differenziata» in tutto il territorio nazionale di nidi, servizi integrativi e servizi innovativi nei luoghi di lavoro, volti a promuovere il benessere e lo sviluppo dei bambini, il sostegno del ruolo educativo dei genitori e la conciliazione dei tempi di lavoro e di cura. Per il triennio 2007-2009 sono stati stanziati a oggi 727 milioni di euro, di cui 446 milioni a carico dello Stato e 281 a carico di Regioni e autonomie locali, che concorrono al finanziamento del piano per un impegno economico non inferiore del 30% delle risorse statali ripartite.

In data 14 febbraio 2008 è stata sancita una nuova intesa, con la quale sono state ripartite tra le Regioni e Province autonome ulteriori risorse, rese disponibili a seguito della Finanziaria 2008 e di precedenti provvedimenti, pari complessivamente a 106 milioni di euro, che si aggiungono ai 100 milioni di euro già previsti per la seconda annualità, portando a circa 206 milioni le risorse statali stanziate a favore del Piano nel 2008. Le Regioni del Centro-nord cofinanziano questa quota incrementale con ulteriori 18 milioni. Le risorse complessive del Piano salgono così a 727 milioni di euro.

Va infine citata l'esperienza delle cosiddette «sezioni primavera», introdotte con la L. 53/2003, che prevede la possibilità, per la fascia d'età dai 2 ai 3 anni, di usufruire di un servizio educativo sperimentale integrativo ai nidi e alla scuola d'infanzia. Non è possibile riportare in questa sede l'ampio dibattito scaturito da tale proposta; il punto di mediazione attualmente raggiunto è la responsabilità data ai Comuni di valutare l'idoneità degli ambienti e delle strutture.

⁷ Questo insegnamento ci proviene non solo da Danimarca, Norvegia, Svezia – dove in seguito alla messa in atto di politiche di incremento dei nidi, di un generoso sistema di congedi parentali e di varie forme di part time, i tassi occupazionali delle donne sono cresciuti insieme ai tassi di fertilità, mostrando un'inversione di tendenza dalla relazione negativa precedente –, ma anche dalle Regioni italiane in cui è stato maggiormente incrementato il numero di nidi d'infanzia (Emilia-Romagna, Lombardia, Veneto, Toscana) e che stanno vedendo aumentare anche la partecipazione delle donne al lavoro e la fecondità, anche al netto delle migrazioni.

Misure per la prevenzione e il contrasto della dispersione scolastica

Nel rispetto delle indicazioni internazionali – in particolare della Raccomandazione dell'OCSE sull'abbandono scolastico e l'equità dell'educazione (17 aprile 2007) – si è cercato, a partire dal 2008, con la creazione del Gruppo di lavoro interdirezionale per la prevenzione e il contrasto della dispersione scolastica, di integrare tra loro le misure adottate a tal fine. Tra esse, si segnalano (Italia, 2009, p. 119-121): i fondi che dal 1999 sono destinati all'implementazione di progetti nelle aree considerate a rischio di dispersione, risorse date dal Governo centrale agli Uffici scolastici regionali, per un ammontare annuo di circa 53 milioni di euro; il programma *La scuola per lo sviluppo* dal 2000 al 2006, finanziato dal Fondo europeo di sviluppo regionale, con la realizzazione di circa 5.000 progetti e la creazione di 140 centri risorse contro la dispersione scolastica nelle Regioni meridionali; i programmi *Competenze per lo sviluppo* (finanziato con il Fondo sociale europeo) e *Ambienti per l'apprendimento* (finanziato con il Fondo europeo di sviluppo regionale), che nel periodo 2007-2013 prevedono interventi sempre nel Mezzogiorno; il sistema nazionale delle anagrafi degli studenti, per assicurare un costante monitoraggio della dispersione scolastica.

Misure contro lo sfruttamento e la tratta dei minorenni

Il traffico di bambini e adolescenti è percepito come principalmente connesso allo sfruttamento sessuale, ma in realtà è un fenomeno molto più complesso: in Europa i bambini e gli adolescenti sono trafficati per essere sfruttati anche attraverso il lavoro, la servitù domestica, l'accattonaggio, le attività criminali.

Per ovviare alle difficoltà connesse alla raccolta dei dati e delle informazioni relative alla tratta e allo sfruttamento delle persone, e in particolare dei minori, il DDPO ha di recente messo in atto una serie di iniziative dirette a “mettere a sistema” le risorse e le azioni sviluppate e realizzate da diversi agenti e soggetti che si occupano delle tematiche in discussione (Italia, 2009, p. 144 e segg.).

In primo luogo deve darsi conto della *partnership* tra il Dipartimento per le pari opportunità e una rete di ONG per la realizzazione in Italia di alcuni progetti nell'ambito dell'iniziativa comunitaria *Equal*, e precisamente con il progetto *Osservatorio tratta* e con la collegata azione transnazionale *Headway*. Nell'ambito della partecipazione del DDPO a detto progetto è stata discussa e pianificata la realizzazione di un sistema nazionale ed europeo di monitoraggio sul fenomeno della tratta e sui relativi interventi e di un database transnazionale delle organizzazioni che si occupano del problema, al fine di potenziare gli strumenti e le buone prassi dei sistemi per fornire assistenza alle persone trafficate, favorendo la loro integrazione sociale e l'accesso al mondo del lavoro, nel pieno rispetto delle pari opportunità e dei diritti umani.

Con il decreto del Ministro del 23 ottobre 2006 è stata riformulata la composizione della Commissione interministeriale per l'attuazione dell'art. 18 del testo unico sull'immigrazione. A seguito del nuovo regolamento di riordino attuato con DPR 14 maggio 2007 n. 102, la Commissione è stata ridenominata “Commissione interministeriale per il sostegno alle vittime di tratta, violenza e grave sfruttamento”. La sua composizione è stata estesa, oltre ai Ministri già indicati nella precedente formulazione (interno, giustizia, solidarietà sociale), anche al rappresentante del Ministro per le politiche della famiglia. È stata inoltre stabilizzata la presenza dei rappresentanti della Conferenza unificata per ogni tipo di attività della Commissione stessa. Compito primario della Commissione è quello di

svolgere compiti di indirizzo, controllo e di programmazione delle risorse in ordine ai programmi di assistenza e di integrazione sociale, realizzati a cura degli enti locali o dei soggetti privati convenzionati e cofinanziati dallo Stato, programmi che possono rispondere a due tipologie: a) azioni di sistema; b) programmi di protezione sociale.

Un'altra iniziativa riguarda la costituzione nel 2007, presso il DDPO, del *Comitato di coordinamento delle azioni di governo contro la tratta di esseri umani*. Il Comitato costituisce un tavolo di confronto interistituzionale per: individuare più incisivi strumenti e sistemi di conoscenza e monitoraggio sulle diverse forme dei fenomeni; analizzare e mettere in rete le buone prassi avviate a livello territoriale dagli enti locali e/o dalle associazioni; potenziare strumenti di raccordo tra gli enti di diversa natura e a vario titolo impegnati con la finalità di coordinare l'azione di governo, indirizzare e coordinare iniziative, anche normative, al riguardo e incidere positivamente sulle politiche e gli interventi di settore⁸.

Vanno inoltre ricordati i programmi ex art. 13 L. 228/2003, *Misure contro la tratta di persone*. Il DDPO ha avviato per la prima volta i programmi c.d. di prima assistenza a favore delle vittime dei reati di cui agli artt. 600 e 601 cp (vittime dei reati di riduzione in schiavitù e tratta di esseri umani), disciplinati dal DPR 237 del 19 settembre 2005, e finalizzati a garantire, in via transitoria, alle vittime dei reati anzidetti adeguate condizioni di alloggio, vitto e assistenza sanitaria. Ciò è avvenuto nel mese di agosto del 2006, quando il Dipartimento ha pubblicato l'Avviso pubblico per l'erogazione del cofinanziamento statale ai soggetti abilitati alla realizzazione delle iniziative di assistenza anzidette, mettendo a disposizione di queste ultime la somma di 2.500.000 euro. Prima di allora non era stata compiuta nessuna delle attività previste dal DPR innanzi richiamato. Un analogo avviso, dello stesso importo del precedente, è stato emanato nel 2007 (pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* del 10 agosto 2007, n. 185).

Un'altra iniziativa è l'istituzione del Numero verde antitratta 800290290, promosso attraverso una vasta campagna di informazione e sensibilizzazione. È un dispositivo per azioni di sistema propedeutiche alla protezione sociale prevista dall'art. 18 DLGS 286/1998 e agli specifici programmi di prima assistenza previsti dall'art. 13 L. 228/2003 e ha come primi destinatari le persone vittime di tratta soggette a ogni forma di sfruttamento nonché forze dell'ordine, autorità giudiziaria, servizi sociali, sociosanitari e sanitari territoriali, enti del privato sociale, associazioni di categoria del mondo del lavoro, privati cittadini che, nell'ambito delle proprie attività, vengono a contatto, hanno attivato e/o intendono instaurare una relazione di aiuto con persone coinvolte nei diversificati ambiti di sfruttamento.

Il servizio Numero verde si compone di una postazione centrale (con operativi attivi/giorno e notte) e di 14 postazioni locali. I titolari delle postazioni locali del Numero verde sono gli enti locali; questi ultimi, per l'operatività del servizio, si avvalgono della collaborazione di organizzazioni non profit e di operatori esperti. Le postazioni sono dislocate in diverse macroaree a carattere regionale e interregionale, dove sono attivi contestualmente i progetti di protezione sociale, realizzando così un'importante attività di raccordo tra i servizi e le vittime.

⁸ Del Comitato fanno parte rappresentanti del Dipartimento per i diritti e le pari opportunità, rappresentanti dei Ministri della giustizia, solidarietà sociale, interno, famiglia, lavoro, istruzione, salute, affari esteri, della Conferenza unificata Comuni, Province e Regioni, dell'ANCI, dell'UPI, dell'AICCRE, della DNA, della Polizia di Stato, dei Carabinieri e della Guardia di Finanza, dell'ISTAT, degli enti e delle associazioni maggiormente rappresentativi tra quelli che si occupano della protezione, del recupero e del reinserimento delle vittime di tratta a fini di sfruttamento sessuale e lavoro forzoso, nonché rappresentati delle categorie dei datori di lavoro e delle rappresentanze sindacali.

3. Per un nuovo impegno contro l'esclusione sociale e la povertà minorile

Nel gennaio del 2008, il Social protection committee dell'Unione europea pubblica un primo report sul tema della povertà minorile nei 27 Paesi membri (Unione europea. Social protection committee, 2008). Nel documento viene realizzata un'analisi valutativa della povertà minorile e dell'esclusione sociale nei Paesi dell'Unione, dei sistemi di monitoraggio e di valutazione e formulate delle conclusioni e delle raccomandazioni pratiche per analizzare, monitorare e valutare la povertà dei minorenni e l'esclusione sociale a livello nazionale e sub-nazionale.

Nel Rapporto si stima che nell'Unione ci siano 19 milioni di bambini e adolescenti a rischio di povertà; essi risultano, peraltro, proporzionalmente più a rischio degli adulti di cadere in stato di povertà. Ciò è tanto più grave se si considera che la povertà e l'esclusione sociale non incidono solo sul benessere e sulla riuscita del bambino nel proprio presente ma ne precludono anche le opportunità future. L'intensità della povertà, ovvero la distanza dalla soglia di povertà per chi è povero, coincide per i bambini e per gli adulti a livello di Unione, sebbene vada segnalato che essa varia fortissimamente da Paese a Paese: nel nostro, ad esempio, l'intensità della povertà risulta severamente più alta per i bambini che per il complesso della popolazione.

Il Rapporto offre precise indicazioni di politiche sociali per contrastare efficacemente la povertà minorile: l'occupazione, la tassazione, le politiche di protezione per assicurare un reddito adeguato; il miglioramento dell'accesso ai servizi (assistenza all'infanzia, istruzione, sanità, politiche abitative); lo sviluppo di servizi sociali e di protezione per assicurare i diritti dei minorenni in situazioni vulnerabili e le politiche per il coinvolgimento dei minorenni in attività sociali, ricreative, sportive e culturali.

Si evidenziano inoltre: l'importanza dell'accesso dei genitori all'occupazione; la prevenzione dello svantaggio educativo; la debolezza delle attività di valutazione e monitoraggio; la mancanza di dati e analisi, in particolare sui minorenni particolarmente a rischio (disabili, rom, bambini in istituto, immigrati, bambini di strada); la mancanza di analisi multidimensionali; la mancanza di dati sulle situazioni intrafamiliare, sulle differenze di genere, sulla differenza tra le zone urbane e rurali; la mancanza di chiarezza sugli obiettivi, sui target, sugli indicatori; la necessità nelle politiche di un approccio multidimensionale; la necessità di un *mainstreaming* nelle politiche nazionali.

Quest'ultima indicazione appare per il nostro Paese importante: un'attenzione trasversale all'attuazione delle politiche e una loro valutazione *ex ante* ed *ex post* possono avere un enorme impatto sulle condizioni di vita dei bambini e degli adolescenti. Sul tema della valutazione dell'impatto il dibattito è tuttora in corso. In questa sede appare opportuno evidenziare la necessità di tenere conto e valutare opportunamente non soltanto le politiche destinate prioritariamente all'infanzia e all'adolescenza, ma anche tutte le politiche che, in modo indiretto, incidono sulla realizzazione dei diritti di bambini e adolescenti.

Rilanciare le politiche di contrasto al fallimento formativo

Come già proposto in precedenza, dall'analisi dei dati sulla situazione scolastica in Italia e sull'entità del fallimento formativo in Italia (Avveduto, 2006; Rossi Doria, 2007) emerge la corrispondenza diretta tra territori con alto tasso di esclusione sociale delle famiglie – che vivono sotto o poco sopra l'indice di povertà – e alte percentuali di *dropping out* dalla scuola e fallimento formativo precoce (Rossi Doria, 2005). Si tratta di una car-

ta geografica – “a macchie di leopardo” – che è possibile tracciare grazie a dati nuovi del MPI sulla disattesa scolastica e il fallimento formativo, ma che già si evince dall’analisi dei divari territoriali nell’indagine OCSE PISA e, in particolare, nel fatto che i deficit di competenze alfabetiche di base trovano chiare corrispondenze territoriali con le aree di crisi economica e sociale del nostro Paese (Bratti, Checchi, Filippin, 2007).

La scuola in Italia non riesce ancora a essere motore significativo di mobilità sociale verticale né fattore decisivo di contrasto del destino sociale annunciato per i bambini e ragazzi più deboli e di emancipazione, a differenza di altri Paesi. Così l’innalzamento dell’obbligo è stato condizione necessaria ma insufficiente alla effettiva scolarità, all’alfabetizzazione funzionale e alla promozione sociale. Esso si deve coniugare ad altri dispositivi delle politiche pubbliche.

In primo luogo è necessario costruire un welfare partecipativo per le famiglie povere, legato a incentivi volti alla responsabilizzazione diretta verso l’istruzione dei figli e alla conquista a nuova formazione dei genitori stessi. In secondo luogo, occorre creare un coordinamento forte tra Regioni e Stato nella costruzione di una vera anagrafe degli aventi diritto all’istruzione pubblica da 3 a 18 anni. In terzo luogo, occorre promuovere politiche interistituzionali e con gli attori sociali (innanzitutto sindacati e impresa) a sostegno dell’educazione permanente. Infine si deve sviluppare, nelle aree di concentrazione della dispersione, un’attenzione straordinaria verso azioni indispensabili di prevenzione precoce quali: alleanza con i genitori e le mamme giovani a sostegno della genitorialità nelle scuole dell’infanzia e primarie; insistenza, nella scuola primaria, sull’acquisizione e il consolidamento delle competenze alfabetiche di base secondo quanto bene affermato nelle recenti *Indicazioni nazionali per il curricolo della scuola dell’infanzia e del primo ciclo di istruzione*; azioni di *mentoring* educativo *ad personam*, entro dispositivi (con accordo tra scuole in rete e ente locale) di educativa territoriale, a sostegno dei bambini in situazione o a rischio di grave esclusione psicosociale; sostegno all’elevamento dell’obbligo di istruzione a 16 anni secondo quanto definito dal MPI ed effettiva costruzione di progetti e percorsi, sostenuti dalle reti, contro la dispersione scolastica e per la seconda occasione dove necessario, come prevede la Legge finanziaria 2006; costituzione di zone di educazione prioritaria nelle sacche di dispersione di massa che coincidono con le aree di massima povertà infantile e giovanile.

Sviluppare forme integrate di studio e di lavoro

Nel percorso formativo degli adolescenti è necessario iniziare a ipotizzare e prevedere forme di contaminazione tra studio e apprendimento pratico sul lavoro, all’interno di percorsi tutelati e di promozione di una cultura della legalità per rispondere in questo modo anche alla domanda di lavoro che viene da molti adolescenti. Il passaggio dalla scuola al mondo del lavoro riveste un’importanza cruciale per la transizione verso l’indipendenza economica: i ragazzi che smettono di studiare, che non seguono una formazione professionale e non sono occupati sono soggetti a un maggiore rischio di esclusione o emarginazione (UNICEF Innocenti Research Centre, 2007).

Il lavoro, per la Costituzione italiana, è uno dei pilastri della vita associata ed è mezzo cardine per l’inserimento sociale degli individui. La contrapposizione fra scuola e lavoro non prepara all’inserimento nel mondo degli adulti. Occorre chiedersi che senso abbia una scuola che non inserisce nel mondo del lavoro e se sia possibile ipotizzare scuola e lavoro come luoghi sinergici piuttosto che opposti, in modo che le domande di lavoro precoce possano essere incanalate in percorsi formativi legali e tutelati piuttosto che nel lavoro nero che genera sfruttamento.

Una particolare attenzione è necessaria nei confronti dei minorenni lavoratori stranieri, le cui condizioni lavorative possono dipendere da un mancato inserimento nel Paese ospitante e da una scarsa integrazione sociale. Le ricerche in questa area sono concordi nel sottolineare che, soprattutto nel caso di minori stranieri irregolari o non accompagnati, la loro attività è più spesso collocabile all'interno di percorsi di coercizione e di attività economiche paraschiavistiche, vicine all'area della devianza più che all'area del lavoro, e che il bisogno di denaro incide maggiormente sull'inserimento precoce.

Oltre alle attività svolte dai minorenni stranieri, vi sono altre forme di lavoro tuttora sconosciute e poco indagate sulle quali occorrerebbe promuovere ricerche e serie riflessioni in merito alle connessioni con i percorsi di crescita e alla tutela dei diritti dei bambini. Si tratta del lavoro domestico, prevalentemente femminile, del lavoro nello spettacolo e dell'impiego dei minori in attività sportive.

È per rispondere adeguatamente anche a queste nuove criticità emergenti nel campo del lavoro dei minorenni che appare non più rimandabile la riattivazione del Tavolo di coordinamento tra Governo e parti sociali per il contrasto allo sfruttamento del lavoro minorile e l'aggiornamento della Carta d'impegni sul tema, sottoscritta nel 1998. Questo in particolare per migliorare il sistema informativo rendendolo un'attività permanente dello Stato italiano, coordinando le azioni previste tra il livello centrale e quello periferico, monitorando l'attuazione della Carta d'impegni.

Favorire l'occupazione delle donne

Numerosi studi e ricerche recentemente portati a conclusione hanno individuato uno stretto collegamento tra promozione della parità di genere ed *empowerment* delle donne da un lato e benessere dei bambini dall'altro⁹. In tale prospettiva si deve allora registrare il recente impegno assunto dal Governo italiano con la Nota aggiuntiva *Donne, innovazione, crescita* al Rapporto annuale sullo stato di attuazione della Strategia di Lisbona, che il Governo italiano presenta ogni anno alla Commissione europea, secondo le procedure previste¹⁰. La Nota non rappresenta un "elenco di buone intenzioni" espresse dai diversi ministeri, ma intende promuovere un effettivo monitoraggio degli interventi che, esplicitamente o indirettamente, sono finalizzati a incrementare la partecipazione femminile allo sviluppo socioeconomico del Paese, al fine di implementare ulteriormente e potenziare l'azione nazionale nel perseguimento della Strategia di Lisbona. In questo documento si evidenzia la necessità di compiere un cambio di passo nelle politiche a favore delle donne, con il fine di innalzare l'occupazione femminile, equiparare le condizioni di partenza nel-

⁹ La stessa Unione europea nelle Conclusioni del Consiglio dell'UE tenutosi a Bruxelles il 23 e 24 marzo 2006, al punto 40, riconosce «che politiche volte a promuovere la parità di genere sono vitali per la crescita economica, la prosperità e la competitività»; per tali ragioni, e in vista di tali obiettivi, secondo il Consiglio europeo, è giunta ormai «l'ora di impegnarsi decisamente a livello europeo per attuare politiche che promuovano l'occupazione delle donne e per assicurare un migliore equilibrio tra vita professionale e vita privata» (cfr., in proposito, anche la Relazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni *Parità fra uomini e donne – 2009*, del 27 febbraio 2009 – COM (2009) 77 definitivo).

¹⁰ La Nota è promossa e redatta dal Ministro per le Politiche europee, di concerto con il Ministro per le Pari opportunità in collaborazione con gli altri Ministri interessati, in particolare il Ministro per la Famiglia e del Lavoro e della previdenza sociale; è stata adottata dal CIAE (il Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei) e dal Consiglio dei ministri per integrare il secondo Rapporto sullo stato d'attuazione del Piano nazionale di riforma.

la società tra uomini e donne, includere la dimensione femminile in un nuovo patto inter-generazionale, partendo dagli interventi pianificati nella Legge finanziaria per il 2008 (L. 244/2007) e nella legge di attuazione del Protocollo sul welfare (L. 247/2007).

Per quanto concerne invece il settore dell'occupazione, malgrado i passi in avanti compiuti negli ultimi decenni nell'inclusione delle donne nella forza lavoro, non sono stati altrettanto evidenti i progressi nel miglioramento delle loro condizioni lavorative, nel riconoscimento del loro lavoro non retribuito, nell'eliminazione di pratiche discriminatorie e nel sostegno di cura all'infanzia.

Invero, il lavoro non retribuito che molte donne svolgono nelle case e in famiglia assorbe la maggior parte del loro tempo, rendendo così difficile svolgere un'attività remunerata, soprattutto se a tempo pieno. Inoltre, spesso le donne che lavorano fuori della famiglia guadagnano in media molto meno degli uomini e si trovano a svolgere un lavoro precario e che offre scarsa sicurezza economica e pochi benefici sociali.

Il lavoro retribuito delle donne non comporta automaticamente condizioni migliori per i bambini, poiché il benessere di questi ultimi è condizionato anche da altri fattori, come il numero di ore che le donne dedicano al lavoro fuori della famiglia, le condizioni nelle quali lavorano e chi controlla il reddito che producono. È però innegabile che un aumento dell'occupazione femminile e un miglioramento delle condizioni lavorative possono contribuire, unitamente alla garanzia di un'assistenza di buona qualità all'infanzia, a svolgere un ruolo importante nella direzione del contrasto alla povertà delle famiglie e, in particolare, dei figli minorenni in esse presenti.

Sviluppare la raccolta di dati e la produzione di indicatori

È rilevante il contributo di informazione statistica e di analisi che l'ISTAT rende disponibili, come quello della puntuale rielaborazione dei dati e degli indicatori prodotta dal Centro nazionale sui dati dell'infanzia e dell'adolescenza. Ciononostante, disuguaglianza, partecipazione al sistema di istruzione nazionale, diritto alla salute e all'assistenza, costituiscono problematiche complesse, suscettibili di ulteriori approfondimenti e sulle quali è opportuno intervenire per migliorare la qualità dell'informazione statistica e per fornire un quadro di conoscenze sempre più ampio quale strumento per la programmazione di interventi di politica sociale.

Questo anche per quanto concerne le famiglie di origine straniera. Mancano statistiche ufficiali sull'incidenza della povertà tra le famiglie immigrate e appare dunque non più rimandabile un'adeguata disponibilità di dati in tal senso.

Si auspica, inoltre, che enti e istituzioni si adoperino con crescente impegno per individuare adeguate modalità di integrazione delle informazioni prodotte nei diversi ambiti. Per ottenere statistiche affidabili, il processo di recupero e di utilizzazione congiunta di informazioni provenienti da archivi amministrativi, indagini e contabilizzazioni di altra natura dovrebbe entrare nella prassi, assumendo un carattere continuativo e impegnando tutti i soggetti coinvolti nella produzione del dato a fini sia statistici che amministrativi.

Riprendendo quanto proposto nel Libro verde sul futuro del modello sociale, anche per quanto concerne le politiche di contrasto della povertà minorile, andrebbe prevista l'adozione di un approccio per obiettivi. Tale impostazione permetterebbe di misurare costantemente lo stato del perseguimento di questi ultimi, attraverso la definizione di un sistema di monitoraggio che preveda la verifica continua del set di indicatori elaborato anche sulla base delle indicazioni europee.

Sviluppare il sistema delle tutele e delle garanzie dei diritti

1. La necessità di una riformulazione generale delle politiche di tutela

Il quadro delle leggi e delle politiche che in via diretta (perché aventi per oggetto esplicito i diritti dei bambini) o in via indiretta (per esempio con riferimento alla povertà delle famiglie) intervengono sulla condizione e per la tutela e garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza presenta delle luci insieme a residui con di ombre.

Si individuano almeno tre aspetti più definiti e positivi. Il primo riguarda la duratura attenzione alla questione dell'infanzia che dura ormai da un secolo, cioè da quando furono formulate le prime proposte di istituire un organo di giustizia specializzata, il tribunale per i minorenni. Un'attenzione che nei diversi decenni è andata avanti un po' a cicli: si possono ricordare le leggi per la tutela della maternità e dell'infanzia e per l'istituzione del tribunale per i minorenni degli anni 1926-1934, le riforme intervenute negli anni dal 1956 al 1980, il nuovo processo penale minorile del 1988, più di recente la legislazione contro gli abusi sessuali e la chiusura degli istituti per i minori. Il secondo aspetto riguarda l'esistenza nel nostro Paese di strumenti, utili alle politiche, "dedicati" e specializzati quali la Commissione bicamerale per l'infanzia, l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza. Infine il terzo punto riguarda la regionalizzazione delle politiche sociali che ha consentito a livello locale lo sviluppo di progetti, iniziative e sperimentazioni di avanguardia.

Sono evidenti tuttavia ancora dei punti critici. In primo luogo non si può non segnalare che la legislazione in materia è disorganica: molti interventi si sono sviluppati per aggiunte successive nei tempi, quasi sempre in modo settoriale, e per spinte disomogenee, costituendo così delle riforme incomplete. In secondo luogo si registra un certo ritardo nell'adeguamento della legislazione e delle pratiche sociali ad alcuni principi delle grandi convenzioni internazionali. Inoltre si continua a rilevare una disomogeneità territoriale nel livello di distribuzione delle risorse e di attivazione dei servizi socioassistenziali per i bambini e, più in generale, per le famiglie. Infine appaiono ancora in stallo alcune riforme importanti, come l'istituzione di un organo giudiziario unico per i minorenni, la persona e la famiglia; l'ordinamento penitenziario per i minorenni; il diritto civile della famiglia.

Alla luce di questo primo bilancio indichiamo e proponiamo di partire da alcune scelte che possono rappresentare un "salto" in avanti particolarmente significativo nel campo delle tutele.

La prima è la preparazione di un testo unico delle leggi sull'infanzia e sull'adolescenza, sul modello del *Children Act* inglese del 1989, che raccolga le norme civilistiche e amministrative in materia di promozione dei diritti, prevenzione e tutela e ridefinisca le responsabilità sociali, amministrative e giudiziarie per il rispetto dei diritti dei bambini. Tale testo, oltre a fornire finalmente un quadro organico del sistema delle regole in questa materia rimediando alla frammentarietà delle fonti, assumerebbe il valore politico di dare centralità alla questione delle nuove generazioni intesa anche come investimento per assicurare un futuro di benessere al nostro Paese.

La seconda scelta è la riforma della disciplina civilistica della filiazione in direzione della abolizione delle distinzioni tra figli legittimi, legittimati, naturali, adulterini, incestuosi e figliastri (e tra figli adottivi parificati alcuni ai figli legittimi e altri ai figli naturali), con cui si riconosce a tutti lo stesso statuto di diritti indipendentemente dallo stato dei loro genitori. Lo impone un'esigenza di giustizia, perché tutti i bambini devono avere un trattamento giuridico e sociale uguale, oltre che l'aumento dei figli naturali conseguente all'espansione delle famiglie di fatto. In questo progetto rappresenterà un messaggio forte anche la sostituzione della nozione di potestà con quella di responsabilità dei genitori, intesa come fascio di diritti e doveri dei genitori verso i figli di cui devono fare parte, oltre ai doveri tradizionali di mantenere, istruire ed educare i figli e rispettare le loro inclinazioni, anche i doveri di cura e di ascolto.

La terza scelta, sul piano operativo, riguarda la necessità di istituire un coordinamento permanente fra lo Stato e le Regioni che, con un riveduto ruolo dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, si occupi specificamente della promozione e della protezione sociale dell'infanzia, dei bambini e delle relazioni familiari.

Queste tre scelte devono peraltro svilupparsi all'interno della costruzione di un "sistema" di tutele e garanzie dei diritti dei minorenni che deve presentare alcune particolarità irrinunciabili. In primo luogo questo sistema deve collocarsi all'interno della cornice delle convenzioni, dichiarazioni e raccomandazioni internazionali e dell'Unione europea (soprattutto la CRC del 1989 e la Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli del 1996) introducendone in via generale i principi fondamentali fra cui quelli di più recente elaborazione, come i principi dell'ascolto, della non discriminazione, della rappresentanza, dell'informazione ai bambini e ai genitori. Occorre inoltre restituire al sistema italiano di protezione legislativa, amministrativa e sociale dell'infanzia una sua propria coerenza, in particolare in direzione dell'integrazione delle politiche sociali, sanitarie e dell'istruzione.

Le questioni emergenti in un sistema dialogico e mite

Il sistema di tutela dei bambini (ma anche quello di protezione) deve soprattutto assumere in tutti i suoi assetti una nuova prospettiva culturale che sviluppi le sue qualità di organismo dialogico e mite. Nello sviluppo di una società mite e tollerante sono già iniziati e devono essere portati avanti e generalizzati alcuni percorsi significativi come la mediazione tecnica, l'estensione in tutti i campi dell'area dell'ascolto, la formazione degli operatori alla relazione, le nuove attribuzioni di significato dei ruoli dei tutori e dei curatori speciali.

La mediazione tecnica

Un grande strumento per fare crescere una convivenza pacifica è la diffusione della mediazione "tecnica" fra il minore autore di reato e la sua vittima, ma anche dei conflitti familiari, scolastici, di vicinato, culturali. L'attività dei professionisti specializzati per la mediazione, come tecnica di approccio all'altro, è rivolta a ristabilire il dialogo tra le persone in modo che riconoscano il conflitto che le oppone, lo gestiscano e lo superino, instaurino tra loro una pace duratura e comunque abbassino il livello del loro scontro, e può prevenire – o eliminare se c'è già – un processo giudiziario.

In Italia non è stata ancora approvata una legge generale sulla mediazione. Manca in sostanza una definizione normativa del mediatore e delle regole deontologiche che deve

osservare, né vi sono indicazioni sui requisiti di base che egli deve possedere e sulla sua formazione, malgrado la Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei bambini fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996 all'art. 13 chieda agli Stati parte d'incoraggiare l'attuazione della mediazione nel settore civile e la Raccomandazione n. 9919 del Comitato dei ministri del Consiglio di Europa impegnasse i Paesi membri dell'Unione europea ad adottare la mediazione penale entro il marzo 2006. La promulgazione di una legge generale sulla mediazione è quindi assolutamente urgente.

La mediazione trova spazi sia a partire dai procedimenti giudiziari sia al di fuori di essi. La globalità del tema rende necessario un breve cenno alla mediazione fuori del processo poiché notoriamente essa interessa ogni settore della vita sociale e in particolare, per quanto riguarda i bambini e i ragazzi, il mondo della scuola, che potrebbe sviluppare tra gli studenti e gli operatori i comportamenti prosociali e le capacità di assumere il ruolo e il punto di vista dell'altro. In particolare, potrebbero diventare modalità usuali nel mondo scolastico la mediazione per il superamento dei problemi di disagio e di bullismo e la mediazione interculturale per l'incremento dell'integrazione dei minori stranieri.

Guardando poi all'area della mediazione che più interessa questo capitolo e che è quella della mediazione endoprocessuale, si tratta di raccogliere e completare le disposizioni parziali già introdotte in modo disomogeneo nel processo penale del giudice di pace, nel processo penale minorile nel corso della messa alla prova e nei procedimenti civili di separazione, estendendo la sua pratica anche nella fase dell'esecuzione delle pene. Essa può trovare un campo interessante di applicazione, nella forma della cosiddetta mediazione indiretta, anche nel campo degli abusi ai minori, nel contesto e come esito delle attività di terapia del trauma per la vittima. È quindi necessario che si incrementino i servizi interistituzionali per la mediazione, in tutti i suoi aspetti, già istituiti, in varie realtà territoriali, da Regioni ed enti pubblici locali con la collaborazione del privato sociale e di agenzie specializzate.

L'ascolto del minore e la sua promozione

Una politica per l'infanzia che metta al centro l'ascolto dei bambini è già stata avviata, ma a questo punto il passo avanti decisivo è la rilettura e la revisione dell'intero sistema delle leggi e delle pratiche sociali almeno per tre questioni. La prima riguarda l'esigenza di generalizzare la definizione del diritto del minore all'ascolto in famiglia, nella scuola e nelle procedure civili, penali, amministrative e sanitarie che lo riguardano. La seconda riguarda l'ampliamento della pratica dell'ascolto delle persone e, soprattutto, dei bambini da parte delle istituzioni. Infine l'ultima questione rimanda alla definizione delle modalità dell'ascolto, che deve essere accompagnato da tutte le informazioni necessarie e connotato dalla presa in considerazione di ciò che il minore dice.

La formazione degli operatori alla relazione

Quanto all'atteggiamento mite delle istituzioni, occorre una progettazione sociale che formi gli operatori a una relazione con gli utenti che abbia maggiore flessibilità, per esempio con la riscoperta della visita domiciliare, con la consuetudine dell'ascolto, con la verifica e la comprensione degli stati emozionali di chi si trova in difficoltà, con l'attenzione a non assumere atteggiamenti troppo giudicanti e a rivolgersi a capire i bisogni e le fragilità; che tenda a co-costruire con le persone i progetti e le soluzioni attente alle esigenze dei bambini, per esempio privilegiando per loro la crescita in contesti in cui ricevano degli affetti; una progettazione che, infine, promuova l'assunzione di attitudini miti con tutti, soprattutto verso le persone più fragili e sofferenti, per esempio informare in modo ade-

guato i genitori e i bambini quando si deve attuare un allontanamento, evitare quando è possibile degli allontanamenti traumatici, ricercare il consenso degli interessati piuttosto che imporre.

La personalizzazione della scelta dei tutori e dei curatori speciali dei minori

Un esempio di approccio mite può essere la rivitalizzazione delle figure dei tutori e dei curatori speciali, nominati quando i genitori non ci sono o devono essere sostituiti per alcune funzioni speciali, come figure di accompagnamento sociale e giudiziario dei minori più soli. L'esperienza che si è sviluppata in questo senso in alcune regioni, soprattutto nel Veneto a opera del Pubblico tutore dei minori (Drigo, Santamaria, 2009), merita sicuramente di essere generalizzata.

Le tutele dei minori, che erano quasi sparite con la diminuzione degli orfani e la nuova stagione dell'adozione, hanno ritrovato da qualche tempo un campo di applicazione soprattutto per gli stranieri. Un bambino – quando i suoi genitori sono deceduti o, per lontananza (come nel caso, appunto, degli stranieri non accompagnati) o per qualche altro motivo, non possono occuparsi di lui – ha diritto ad avere accanto a sé una figura sostitutiva, il tutore, che lo rappresenti e, soprattutto, se ne prenda cura.

Una stessa preoccupazione ha diretto il ritorno di un'altra figura tradizionale, il curatore speciale del minore, nominato per il procedimento civile che riguarda un minore quando c'è un conflitto di interessi fra il minore stesso e i suoi genitori, per esempio, se si discute di allontanare il figlio dal genitore abusante (art. 78, c. 2, cpc).

Tutori e curatori speciali da presenze solo formali si stanno trasformando in uffici che effettivamente curano e accompagnano il minore. Per sollecitare, indirizzare e generalizzare questo processo, necessiterebbero alcuni correttivi nella legge. Per primo la legge e la pratica giudiziaria e sociale dovrebbero prestare più attenzione ai criteri per una buona individuazione della persona del tutore e del curatore speciale. Si dovrebbe definire meglio che la particolare vulnerabilità di un bambino privo di una sua famiglia o che si trova in conflitto di interessi con essa comporta che le figure di assistenza che gli si affiancano promuovano e verifichino in maniera pregnante l'effettività della soddisfazione dei suoi diritti e bisogni personali. Pertanto nella scelta occorre privilegiare, nell'ordine: le persone più protettive della famiglia allargata, le persone impegnate nel vasto campo del volontariato sociale o nelle associazioni non profit.

La seconda direzione correttiva sta nella separazione degli uffici di tutore o curatore speciale da altre funzioni che, se sommate, possono introdurre elementi di confusione in questi uffici, impoverirne l'esercizio o addirittura manifestare un possibile conflitto di interessi. In questa preoccupazione andrebbero esclusi dagli uffici di tutore o curatore speciale gli enti (come i Comuni o i loro consorzi e i loro rappresentanti legali, sindaci o assessori all'assistenza) e i servizi pubblici o privati che nel territorio di competenza hanno in cura o in carico il minore e i loro operatori (con funzioni apicali o incarichi specifici), a prescindere dal fatto che il minore per qualsiasi motivo non sia stato ancora preso in carico o la famiglia rifiuti di collaborare. Va notato che si va già delineando nella legislazione un principio di *incompatibilità* dei rappresentanti degli enti locali, che hanno in cura o in carico il beneficiario, nell'assumere incarichi come tutori: esso è espresso nel divieto ai legali rappresentanti delle comunità di tipo familiare e degli istituti, oltre che a coloro che vi svolgono attività, di essere chiamati all'incarico di tutori dei minori (art. 3, c. 3, L. 184/1983) e nel divieto di ricoprire le funzioni di amministratori di sostegno fatto agli operatori dei servizi pubblici o privati che hanno in cura o in carico il beneficiario (art.

408, c. 3, cc). Proseguendo questo percorso si dovrebbe arrivare all'abrogazione dell'art. 354 cc che consente ancora per i minori il deferimento delle tutele agli enti di assistenza, ai sindaci e agli assessori o ai presidenti delle unità socioassistenziali per ridurre la scelta ai tutori persona nella forma dettata dall'art. 348 cc. L'incompatibilità delle funzioni dovrebbe aiutare ed esaltare dei momenti collaborativi di questi uffici con le istituzioni: il tutore o il curatore speciale possono rappresentare e fare valere i diritti del minore beneficiario anche nei confronti dei Comuni e dei servizi e, a loro volta, i Comuni e i servizi possono trovare nel tutore o nel curatore speciale un interlocutore di cui hanno bisogno per gestire utilmente le situazioni difficili.

Inoltre tutore e curatore speciale non devono confondersi con la figura professionale del difensore-avvocato, per non atrofizzare la loro funzione di accompagnamento personale del minore dentro e fuori del processo e confonderle nelle funzioni tecniche-processuali difensive e per evitare l'evidente anomalia del tutore o curatore speciale che nomina se stesso avvocato del minore.

Infine, la terza dimensione d'intervento dovrebbe riguardare la formazione e il sostegno dei tutori e dei curatori speciali.

2. La protezione e la tutela giudiziaria

La protezione dei minori e della famiglia poggia in Italia più che negli altri Paesi sul sistema giudiziario, con vantaggi in termini di garanzie e di specializzazione, ma anche con debolezze legate alle formalità dei riti, ai tempi lunghi e ai costi di difesa che ogni intervento giudiziario comporta.

Una prima novità da evidenziare è la grande crescita quantitativa della domanda nei procedimenti relativi alle adozioni internazionali, ai minori stranieri, alla disciplina della potestà sui figli naturali, alle separazioni delle coppie coniugate, alle amministrazioni di sostegno, che ha portato a un aumento delle richieste d'intervento ai tribunali per i minorenni e a un contemporaneo aumento presso i tribunali ordinari di materie familiari. Inoltre, la centralizzazione delle sedi dei grandi e medi tribunali per i minorenni, troppo distanti da una parte della popolazione del loro distretto, appare oggi sempre più una difficoltà da affrontare e superare.

Una seconda novità è la caduta della distinzione fra giustizia minorile e giustizia familiare. Il tribunale per i minorenni nelle sue competenze civili, penali e amministrative si occupa – oltre che del bambino – della sua famiglia, della capacità dei suoi genitori, della bontà delle relazioni familiari e, dunque, è anche tribunale della famiglia e della persona. Il tribunale ordinario a sua volta nelle cause familiari è tribunale delle relazioni fra genitori e figli e perciò è anche tribunale che protegge i minorenni. Questo avvicinamento culturale rende più inspiegabile e anacronistico che continuino a trattare la materia due uffici giudiziari distinti, che qualche volta non collaborano fra loro e qualche volta hanno modalità diverse verso gli utenti e i servizi. Appare soprattutto incongruo che le questioni dell'affidamento dei figli legittimi e dei figli naturali siano trattate davanti a organi giudiziari diversi.

La terza novità è la crescente differenziazione delle procedure giudiziarie relative alle questioni patrimoniali e delle procedure di famiglia e delle persone, rimarcata in varie sedi giudiziarie ordinarie dalla creazione di sezioni specializzate per le famiglie e le persone o dall'assegnazione tabellare delle materie di famiglia e delle persone a magistrati specializzati. Non si giustifica dunque più che un unico tribunale ordinario si occupi di materie così diverse.

Scendendo più nel particolare si osserva che la frantumazione delle competenze fra vari organi giudiziari, che sono principalmente il tribunale per i minorenni, il tribunale ordinario e, all'interno del tribunale ordinario, il giudice tutelare, ha ormai perso il suo significato originario. Inoltre, la distribuzione delle competenze fra questi organi giudiziari, avvenuta nel tempo in modo casuale, si mostra irrazionale. È difficile trovare una ragione del fatto che, in occasione della scissione della coppia genitoriale, il tribunale ordinario regola l'affidamento dei figli dei genitori coniugati e il tribunale per i minorenni dei figli naturali. O un motivo del fatto che il giudice tutelare si occupa dell'autorizzazione di minori incapaci a decidere sull'interruzione volontaria della gravidanza e non dell'ammissione di un minore al matrimonio o dell'attribuzione del cognome al figlio naturale riconosciuto, per secondo, dal padre.

Un ufficio giudiziario unico e i suoi modelli di intervento

Per cominciare, se normalmente i diritti di bambini e adolescenti si affermano sostenendo la famiglia e il loro livello di effettività è fortemente correlato alla qualità delle relazioni familiari, se dunque diritti dei minori e condizione familiare vanno letti insieme, è necessario che un unico organo giudiziario affronti le questioni relative ai minori e alla famiglia e, più generalmente, alla persona vedendole congiuntamente. L'obiettivo deve essere la costituzione di un nuovo ufficio giudiziario (che potrebbe chiamarsi "tribunale per i minorenni, della persona e delle relazioni familiari"), in cui sia espressamente privilegiata la specificità e centralità della protezione di quella persona più debole che è il minorenne.

Ci pare che il nuovo ufficio dalla giustizia ordinaria della famiglia e dei giudici tutelari dovrebbe avere le caratteristiche di prossimità e di correttezza delle procedure. Inoltre dovrebbe far tesoro dell'esperienza storica dei tribunali per i minorenni rispetto a una reale specializzazione, all'attenzione prioritaria ai diritti del minore, alle attitudini di ascolto e di ricerca del consenso, alla progettualità familiare e di contesto.

Cominciando dalla distribuzione territoriale e dalle dimensioni, il nuovo organo dovrebbe avere il volto di una giustizia di prossimità. La prossimità non è rivolta a soddisfare le spinte campanilistiche locali o le giuste esigenze degli avvocati: è un valore in sé, perché favorisce l'accessibilità, agevola i rapporti con i servizi e l'ascolto delle persone, avvicina alla comprensione del dolore e della fragilità. La prossimità consente meglio che il nuovo tribunale nel suo operare privilegi degli approcci miti, ricerchi attitudini conciliative e promuova il ricorso a strutture di mediazione familiare e penale esterne a esso. La prossimità attiene perciò all'essenza e alla qualità di questo ramo della giustizia.

Con questa esigenza di prossimità sembra contrastare il fatto oggettivo che, per potere svolgere con efficienza le sue funzioni civili, penali e amministrative, il nuovo ufficio dovrebbe avere un organico di magistrati di una certa consistenza con un corrispondente bacino di utenza valutabile, secondo alcuni calcoli, ad almeno 400.000 abitanti. Uffici troppo piccoli sarebbero sottoccupati e non riuscirebbero a essere effettivamente specializzati, mentre maxi uffici (quali sarebbero quelli degli attuali tribunali per i minorenni grandi e medi che aggiungerebbero le competenze dei tribunali ordinari del loro distretto) sarebbero ingovernabili e perderebbero ogni contatto con le persone.

Per contemperare i requisiti di prossimità ed efficienza si potrebbero assumere come riferimento territoriale i circondari dei tribunali ordinari (e non i territori delle province, data la diversità delle loro dimensioni), prevedendo che il nuovo ufficio giudiziario abbia una presenza sul territorio che non sia inferiore a quella che oggi hanno i tribunali ordinari e le loro sezioni staccate.

La specializzazione del nuovo ufficio potrà essere assicurata, oltre che dall'esclusività delle funzioni dei giudici professionali, dalla partecipazione qualitativa di giudici onorari esperti nelle scienze umane nei procedimenti di competenza collegiale che riguardano i minori o anche i minori. In questi casi il confronto e la somma delle professionalità tecnico-giuridiche e di quelle di altri saperi integra le competenze e le attitudini operative, e quindi la qualità, del collegio giudicante. I giudici onorari dovrebbero essere esclusi dai procedimenti del giudice monocratico e in quelli collegiali non dovrebbero essere assegnatari di procedimenti come relatori o correlatori.

Una parte della classe forense non condivide l'impiego dei giudici onorari neppure come giudici delegati dal collegio per svolgere autonomamente delle singole attività istruttorie o raccogliere delle specifiche informazioni. Una soluzione intermedia ragionevole è che il collegio possa delegare loro lo svolgimento di attività per ipotesi tassative indicate dalla legge come l'ascolto del minore, l'ascolto delle persone disponibili all'adozione, il monitoraggio del minore imputato durante la messa alla prova e del minore sottoposto a misura nel corso del processo di sorveglianza, escluso ogni altro caso. Occorre anche definire con legge (per questione di garanzie) in modo più rigoroso (per assicurare la qualità delle nomine) i requisiti, i canali e le regole di nomina e i casi di incompatibilità dei giudici onorari.

Infine, un tribunale per i minorenni, della persona e delle relazioni familiari deve essere concretamente presente con i suoi giudici e accessibile ai difensori, alle parti, ai servizi e alle persone. A questo fine si dovrebbe prevedere che per i procedimenti monocratici la richiesta del provvedimento possa essere fatta anche verbalmente al giudice che la assume a verbale (come è già previsto per il giudice tutelare dall'art. 43 disp. att. cc) e che debbano essere indicati nelle tabelle e resi pubblici i giorni settimanali di presenza e di disponibilità in ufficio del giudice tutelare e del giudice professionale monocratico.

La formazione degli operatori

La qualità della tutela svolta dal nuovo organo giudiziario passa anche attraverso una formazione strutturata e continua dei soggetti professionali che si occupano dei minori in occasione di un procedimento civile, amministrativo o penale che li riguarda.

La formazione, oltre che tecnica (la conoscenza delle regole giuridiche è doverosa e necessaria), deve rivolgersi particolarmente nella direzione di sviluppare in magistrati, difensori, operatori dei servizi, educatori, ma anche in tutori e in curatori speciali, le attitudini e le qualità di relazione, di ascolto, di empatia, di considerazione delle proprie emozioni e di quelle degli altri rilevate e accettate come reali, e la capacità di considerare i sentimenti e le emozioni che entrano in gioco nella trattazione dei casi delle persone.

In questa direzione devono essere portati avanti nuovi strumenti formativi, fra i quali può proporsi la partecipazione dei giudici e dei pubblici ministeri a esperienze di autoformazione per piccoli gruppi, con metodologia attiva e guida di specialisti della formazione.

Per quanto concerne il processo civile minorile, la terzietà del giudice ribadita come regola del giusto processo rivitalizza la funzione dei pubblici ministeri minorili di agire in giudizio per la protezione degli interessi dei bambini; essi perciò devono essere formati appositamente dal Consiglio superiore della magistratura a svolgere questo compito in modo adeguato e non solo formale, ad acquisire una consuetudine di rapporto connotato da stima e fiducia con i servizi del territorio, a esercitare attivamente i poteri di iniziativa, di indicazione di elementi probatori, di parere e di impugnazione.

Criticità e prospettive delle procedure

L'unificazione delle competenze giudiziarie comporta come conseguenza necessaria la rivisitazione in modo organico e secondo principi comuni delle procedure civili e amministrative che riguardano i minori, le persone e le relazioni familiari, del diritto penale e della procedura penale minorile, dell'ordinamento penitenziario minorile.

La riforma delle procedure civili e amministrative

Le istanze contenute nelle dichiarazioni, convenzioni e raccomandazioni internazionali, le novità introdotte dal nuovo testo dell'art. 111 della Costituzione sul giusto processo e le evoluzioni delle relazioni familiari nell'Europa hanno già prodotto delle modifiche della legislazione e provocato delle interpretazioni adeguatrici della Corte costituzionale (a partire dalla sentenza n. 1/2002) e della Corte di cassazione in materia di procedure. Ma questi interventi a pioggia su un tessuto "vecchio" hanno addirittura accentuato i vizi e le incoerenze delle procedure, dove convivono logiche inquisitorie e autoritarie che sopravvivono tenacemente accanto a novità importanti. Proponiamo pertanto una riscrittura delle procedure civili e amministrative che riguardano le persone e le relazioni familiari, raccogliendole in un capo unico del codice di rito.

L'adeguamento deve avvenire prima di tutto attraverso l'individuazione e la generalizzazione di alcuni principi di livello "costituzionale" o comunque di portata generale validi per tutte le procedure. Essi sono:

- l'obbligo di procedere sollecitamente (art. 7 Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli del 1996, ratificata con L. 77/2003), che oggi è poco rispettato sia quanto alla durata complessiva dei procedimenti sia rispetto ai tempi di deposito dei provvedimenti giudiziari; per questo motivo il rispetto di tale obbligo dovrebbe essere monitorato da un'autorità indipendente come il Garante regionale dell'infanzia o in altro modo;
- l'obbligo di fornire al minore di età di tutte le informazioni pertinenti sui fatti rilevanti del procedimento che lo riguarda, sulle possibili conseguenze dei suoi desideri e sulle possibili conseguenze di ogni decisione (art. 4 Convenzione europea del 1996 citata);
- la consultazione e l'ascolto del soggetto minore di età in ogni procedimento che lo riguarda perché possa esprimere la sua opinione e l'obbligo di tenere conto della sua opinione nella decisione (art. 12 CRC e art. 3 Convenzione europea del 1996 citata); in specie devono essere definite le forme di ascolto (ascolto diretto del minore da parte del giudice, ascolto delegato ad altri oggetti, ascolto di un rappresentante), la distinzione dell'ascolto dall'interrogatorio-esame finalizzato a ottenere informazioni di qualunque tipo a fini processuali, i modi dell'ascolto (che deve avvenire senza alcuna forzatura o improprio condizionamento), la natura e gli effetti della presa in considerazione dell'opinione del minore espressa in occasione dell'ascolto (per esempio, quando un ragazzo vuole interrompere un affidamento familiare chiedendo di ritornare con la sua famiglia), i tempi dell'ascolto (che devono essere quelli del minore, quando è pronto, e non i tempi burocratici del procedimento, magari dopo anni), i fini dell'ascolto (che sono anche di verifica della fattibilità di un provvedimento in riferimento alla sua accettazione da parte del minore), le diverse forme di ascolto da parte dei soggetti del processo (anche servizi, pubblico ministero e, soprattutto, difensore del minore il quale deve ascoltare il bambino e le persone con cui il bambino vive);

- la possibilità che in caso di conflitto di interessi fra il minore e i genitori che lo rappresentano il minore stesso che abbia sufficiente capacità di comprensione chieda la nomina di un curatore speciale o lo nomini direttamente (artt. 4 e 9 Convenzione europea del 1996 citata); quando ciò non avvenga, la nomina di un curatore speciale al minore in caso di suo conflitto di interessi con i genitori che lo rappresentano o di loro mancanza (art. 78 cpc);
- la disciplina di nomina di un difensore del minore distinto da quelli dei genitori nel caso in cui il conflitto di interessi con i genitori rappresentanti legali lo imponga; non c'è infatti terzietà del giudice se nel processo agiscono solo gli avvocati degli adulti e non quelli del minore;
- un adeguato accompagnamento del minore a ogni processo che comunque lo riguarda da parte di figure di assistenza (oggi previsto in modo generico solo per il minore indagato o imputato dall'art. 12 disp. proc. pen. min. e per il minore vittima di abusi sessuali dall'art. 609 *decies*, cc. 2 e 3 cp, mentre l'art. 5, lett. a della Convenzione europea del 1996 citata generalizza l'assistenza, sia pure a richiesta del minore);
- la ricerca del consenso del minore e dei suoi rappresentanti prima di imporre una decisione (attraverso l'obbligatorietà del tentativo di conciliazione giudiziale e/o dell'invio a professionalità mediative);
- l'ascolto di entrambi i genitori in tutti i procedimenti che hanno per oggetto delle decisioni relative ai figli minori (art. 9 CRC).

Quanto agli aspetti più "tecnici" dei procedimenti civili e amministrativi, appare importante definire meglio almeno quattro punti. Il primo riguarda i compiti del pubblico ministero, con specifico riferimento alle facoltà di iniziativa, di intervento e di parere. Il secondo ha a che fare con l'attribuzione al minore ultrasedicenne di un potere di ricorso, di intervento e di impugnazione nei procedimenti di potestà e di affidamento (appare infatti giusto che a partire da una certa età un minore possa essere soggetto processuale attivo per la propria situazione). Il terzo riguarda l'attribuzione di un potere di ricorso, di intervento e di impugnazione nei procedimenti civili in materia di potestà e di affidamento agli affidatari, che già devono essere sentiti in tutti procedimenti civili in materia di potestà, di affidamento e di adottabilità del minore affidato (art. 5, c. 1 L. 184/1983). Infine il quarto punto riguarda il riconoscimento della legittimazione a intervenire nei procedimenti civili di famiglia e dei minori delle associazioni portatrici di interessi diffusi, come oggi è già previsto per il procedimento penale (art. 91 cpp).

Ci pare ancora necessario riscrivere in via generale il ruolo nei procedimenti giudiziari dei servizi socioassistenziali e sanitari. I servizi nascono per il soddisfacimento dei bisogni minimi quanto a salute, istruzione e assistenza dei cittadini e non per il tribunale, ma possono essere chiamati a collaborare con un tribunale ed essi stessi possono avere bisogno che un tribunale intervenga per le situazioni che gestiscono. Il loro ruolo processuale è regolato in modo eterogeneo nei procedimenti penali minorili (nei quali è previsto l'intervento dei servizi minorili dell'amministrazione della giustizia e dei servizi di assistenza istituiti dagli enti locali, art. 6 disp. proc. pen. min.), nei procedimenti amministrativi (nei quali i servizi sono indicati come organismi di educazione, di protezione e di assistenza dell'infanzia e dell'adolescenza che possono riferire al tribunale per i minorenni, art. 25 RDL 20 luglio 1934, n. 1404, sostituito con L. 888/1956) e nei procedimenti in materia di affidamento, adottabilità e adozione (dove si trovano le denominazioni di servizi sociali locali, servizi socioassistenziali degli enti locali, servizi sociali locali e consultoriali, artt. 4, 10, 22, 29-*bis* L. 184/1983).

Invece la legge non contiene alcun riferimento ai servizi nei procedimenti di separazione della coppia genitoriale e in quelli civili in materia di potestà, sebbene in questi ultimi

procedimenti essi esercitino di fatto un potere di segnalazione attraverso il pubblico ministero, influiscano con le informazioni trasmesse in modo spesso determinante sul contenuto delle decisioni e possano essere incaricati dell'esecuzione del provvedimento giudiziario.

Nel rivedere questa legislazione incompleta ed eterogenea occorre partire dalla considerazione che ormai i servizi socioassistenziali e sanitari costituiscono i rappresentanti degli interessi tutelati e, in quanto tali, devono essere rafforzati in tutto il territorio nazionale. Se come tali vanno riconosciuti, non è più possibile, soprattutto nel quadro di un giusto processo, pensarli e utilizzarli in un'ambigua dipendenza funzionale dall'autorità giudiziaria; i servizi non sono un organo di polizia del tribunale, anche perché ciò chiude il rapporto di fiducia dei cittadini con essi, e il tribunale è terzo anche rispetto ai servizi.

Si dovrebbe pertanto ridefinirne il ruolo in tre direzioni. In primo luogo attribuire formalmente a essi la qualità di parti che hanno il compito di promuovere e garantire i diritti dei soggetti deboli nei confronti di altre parti nelle procedure relative alla potestà e di adottabilità. In secondo luogo riconoscere la loro autonomia e responsabilità nella proposta, elaborazione ed esecuzione dei progetti sociali relativi ai minori e alla famiglia (anche nel processo penale minorile: si pensi ai progetti per la messa alla prova che devono essere elaborati dai servizi e non dai giudici). Di conseguenza, assegnare a essi un potere concorrente di ricorso, di intervento e di impugnazione nelle procedure relative alla potestà e in altre procedure da verificare (escludendo le procedure separative dei genitori) come è già previsto per l'amministrazione di sostegno (art. 406, c. 3, cc), sul modello che prevale nelle altre legislazioni europee.

Una riforma dei procedimenti civili e amministrativi dovrà prendere in considerazione ancora alcuni problemi, ma che sono significativi dell'urgenza che intervenga una legislazione generale:

- la disciplina del procedimento per i provvedimenti urgenti o temporanei relativi ai minori e del regime della loro impugnazione;
- la definizione specifica dei modi dell'esecuzione dei provvedimenti relativi a un minore, che deve essere diretta dallo stesso giudice che ha deliberato il provvedimento (come è previsto per la procedura di divorzio) o, meglio, dal pubblico ministero (come nelle procedure di sottrazione internazionale di minori), e non avvenire nella forma di esecuzione forzata degli obblighi di fare o di non fare a cura dell'ufficiale giudiziario;
- le modalità di rapporto fra il tribunale e gli enti locali per le determinazioni relative al collocamento eterofamiliare dei minori;
- la previsione che la consulenza tecnica di ufficio, che allunga i tempi dei processi, può essere disposta se strettamente necessaria, considerato che il collegio giudicante è già specializzato;
- l'istituzione presso ogni tribunale degli albi dei consulenti tecnici di ufficio con una professionalità specifica per la materia minorile e familiare e la determinazione dei criteri automatici di rotazione nelle loro scelte.

La riforma del sistema penale minorile e del procedimento penale minorile

Il sistema penale minorile aveva formato oggetto nel 1988 di una riforma nei suoi aspetti sostanziali e processuali, le cui linee erano riconosciute complessivamente come soddisfacenti.

La scelta fondamentale allora operata di rivolgersi a produrre dei cambiamenti della persona e della storia del minorenne autore di reati e di favorire per lui delle diverse op-

portunità di vita mantiene tutta la sua validità anche ai fini di una migliore difesa sociale. Tuttavia, fermi questi principi di civiltà giuridica, il sistema penale minorile ha bisogno ormai di alcune integrazioni e correzioni suggerite dalla pratica maturata e dalle esperienze che si sono sviluppate.

Partendo dal diritto penale sostanziale, è evidente la dissimmetria fra le novità del processo penale minorile, riformato nel 1988, e il sistema delle pene, di cui la riforma non si è occupata limitandosi ad agire sull'area delle misure terminative indulgenziali con l'aggiunta, a quelle allora previste (perdono giudiziale e non imputabilità), di altre (la dichiarazione di non doversi procedere per irrilevanza del fatto e per esito positivo della prova). In particolare non c'è un raccordo fra le tipologie delle misure cautelari, pensate appositamente per i minorenni, e delle pene, previste indistintamente per minorenni e maggiorenni.

Una nuova riforma pertanto deve ampliare e differenziare anche la tipologia delle pene applicabili a coloro che abbiano commesso dei reati fino al giorno della maggiore età, individuando delle pene differenti che possano educare a scelte di vita positive. Mentre oggi le due pene stabilite per adulti e minorenni sono solo la pena detentiva e la pena pecuniaria (art. 17 cp), occorre introdurre come pene applicabili direttamente ai minorenni altre pene non carcerarie, come la semidetenzione, la permanenza domiciliare, la permanenza domiciliare nei fine settimana, la libertà controllata, le sanzioni a contenuto interdittivo e, soprattutto, le sanzioni consistenti in condotte riparatorie o di svolgimento di prestazioni di pubblica utilità che possono maggiormente essere riempite di contenuti che orientino al cambiamento. Poiché la condanna a una pena pecuniaria non ha nessun significato ai fini del trattamento e della rieducazione, va stabilito che quando per un reato è prevista una pena pecuniaria, da sola o congiunta a una pena detentiva, deve essere applicata al suo posto a chi ha commesso un reato durante la minore età una pena non carceraria di quelle sopra indicate.

Quanto al processo penale, punto principale di debolezza è oggi la sua irragionevole durata, che contrasta con l'art. 111 della Costituzione e con le indicazioni internazionali (il già citato art. 7 della Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli del 1996) e snatura lo stesso processo, che il legislatore pensava dovesse definirsi con fuoriuscita in breve tempo del minore: abbiamo invece vicende processuali molto lunghe, che spesso durano anni in primo grado e si concludono a molta distanza dal fatto avendo ormai come protagonisti dei giovani adulti. La spiegazione di questa "crisi" sta solo in parte nel carico di lavoro degli uffici giudiziari minorili e in un'assuefazione alla normalità dei tempi lunghi ed è in qualche misura strutturale: il procedimento penale minorile prevede in più rispetto a quello ordinario le indagini sulla personalità e si rivela di più complessa gestione per gli interventi educativi e le misure di messa alla prova o di mediazione-riparazione che possono innestarsi nel suo svolgimento. Bisogna inoltre constatare che i riti acceleratori non hanno funzionato e hanno dimostrato la loro completa inutilità perché la direttissima non si fa pressoché mai (non potendo svolgersi in tempo le indagini sulla personalità) e i procedimenti immediati ritornano spesso al giudice per le udienze preliminari come giudizi abbreviati allungando addirittura i tempi di definizione.

Una soluzione potrebbe venire dall'introduzione di un rito specifico per i minorenni, con una forma di citazione diretta da parte del pubblico ministero, che sostituisca gli attuali quattro riti (ordinario, direttissimo, immediato, abbreviato) tratti senza ripensamenti dal procedimento ordinario, così come il procedimento minorile anteriore al 1989 conosceva solo il rito sommario.

Un'altra possibilità in chiave anticipatoria e deflattiva dovrebbe essere l'allargamento del rito semplificato per l'irrelevanza del fatto di cui all'art. 27, c. 2 disp. proc. pen. min., prevedendo che il pubblico ministero possa chiedere al giudice per le indagini preliminari sentenza di non luogo a procedere, oltre che per irrilevanza del fatto, anche per concessione del perdono giudiziale e per non imputabilità, quando gli elementi consentano già una definizione in questo senso, con facoltà per il giudice di prosciogliere nel merito ove le prove di colpevolezza presentate non siano sufficienti né ulteriori indagini utili appaiano esperibili, di cambiare la formula di proscioglimento proposta dal pubblico ministero o di disporre il rinvio a giudizio.

Fra le modifiche meno strutturali ci pare di poterne indicare alcune significative:

- la previsione che la polizia, il pubblico ministero, il difensore e il giudice spieghino all'indagato o imputato minorenni il significato delle attività cui egli partecipa e lo trattino con umanità secondo i principi introdotti dalle regole minime dell'ONU per l'amministrazione della giustizia, le cd. Regole di Pechino (in allargamento del disposto di cui all'art. 1 disp. proc. pen. min.);
- la modifica della disciplina degli accertamenti sulla personalità (di cui all'art. 9 disp. proc. pen. min.), prevedendo che anche il difensore svolga accertamenti sulla personalità e possa ottenere la loro acquisizione paritaria nel procedimento (in applicazione dell'art. 111 Cost. sulla parità delle parti);
- la previsione che la polizia giudiziaria, il pubblico ministero e il giudice, quando interrogano l'indagato o imputato o i suoi genitori, acquisiscano *direttamente* da loro elementi circa le vicende di vita e le condizioni e le risorse personali, familiari, sociali e ambientali e procedano all'ascolto dell'opinione dell'indagato o imputato (art. 12 Convenzione sui diritti del fanciullo);
- una disciplina della mediazione penale e delle attività riparatorie quali possibili definizioni alternative del procedimento, prevedendo che tali istituti possono applicarsi in ogni fase del giudizio di merito e anche per reati procedibili di ufficio e possano avere come esiti l'estinzione del reato conseguente a condotte riparatorie (come per il processo del giudice di pace: art. 35 DLGS 20 agosto 2000, n. 274) o l'estinzione del reato per esito positivo della mediazione o l'applicazione di una diminuzione per esito positivo della mediazione o riparazione quando non si applichi l'estinzione del reato;
- il mantenimento della mediazione e delle attività riparatorie, con migliore formulazione del loro svolgimento, anche all'interno della messa alla prova (art. 28, comma 2 disp. proc. pen. min.);
- la disciplina dell'assistenza e dell'accompagnamento di un tutore o, in assenza, di un curatore speciale quando i genitori del minore indagato o imputato mancano o non possano partecipare al processo, così eguagliando nel trattamento processuale i minori stranieri e quelli più trascurati dalla famiglia;
- l'introduzione della figura del mediatore culturale per l'assistenza all'indagato o imputato straniero (art. 12 disp. proc. pen. min.).

Un ordinamento penitenziario minorile

C'è anche urgenza di introdurre nella nostra legislazione un ordinamento penitenziario minorile. L'ordinamento penitenziario vigente, che è stato approvato con L. 26 luglio 1975, n. 354 e ha avuto successive modifiche, e il suo attuale regolamento di attuazione contengono infatti pochissime norme che si riferiscono ai minorenni, in quanto ci si proponeva che ciò formasse materia di un altro provvedimento legislativo. L'art. 79 ord. pen. dispone

per questo motivo che «le norme dettate per gli adulti si applicano anche nei confronti dei minori sottoposti a misure penali fino a quando non sarà provveduto con apposita legge», legge che avrebbe dovuto differenziare nettamente il trattamento dei detenuti minori da quello degli adulti in relazione alla specificità evolutiva dei soggetti minori di età e alle esigenze educative che sono imposte da convenzioni, dichiarazioni e raccomandazioni internazionali. Poiché questa legge finora non è stata introdotta, è stata la Corte costituzionale con varie sentenze a intervenire per dichiarare l'illegittimità dell'applicazione ai minorenni di alcune norme, perché contrastanti con i principi costituzionali che richiedono «la protezione della personalità del minore» anche nel corso dell'esecuzione della pena.

In passato nelle carceri minorili sono state fatte molte sperimentazioni e sono stati tracciati e realizzati, sia pure informalmente e spesso per iniziative locali, dei percorsi innovativi. Ciò consente oggi di formulare proposte di un ordinamento penitenziario minorile molto più mature e corrispondenti alle caratteristiche dell'utenza tutta particolare dei minori e dei giovani adulti.

Il riempimento dei contenuti delle nuove pene non carcerarie deve poggiare su una collaborazione ordinaria dei servizi dell'amministrazione della giustizia con gli enti locali (che offrono il sostegno dei loro servizi, propongono le attività di pubblica utilità o riparatorie, prevedono delle borse di studio e di lavoro, ecc.). In questo modo si rompe la separatezza dell'intervento penale minorile per restituire al territorio l'attenzione dei ragazzi più difficili e la responsabilità di costruire per loro dei progetti di vita.

La precipua finalità del carcere minorile, che ne caratterizza la diversità dalle carceri degli adulti, è che il trattamento deve avere un forte orientamento educativo rivolto al recupero della cultura della legalità. A questo fine, a nostro parere, occorre concentrare l'attenzione su alcuni punti decisivi: l'edilizia carceraria, la presenza di personale educativo, l'apertura del carcere verso l'esterno, i modi di ingresso e dimissione, la mediazione penitenziaria.

Alcune carceri minorili sono, ancora oggi, strutture vetuste con una capacità di accogliere molte decine di detenuti, anche se divisi in gruppi, e un'organizzazione concepita secondo una finalità di sicurezza interna ed esterna. Secondo noi bisognerebbe istituire progressivamente carceri di dimensioni ridotte, con la forma di comunità alloggio, organizzate in piccole unità abitative (non più di 10 posti), che consentano relazioni personalizzate e stili di vita di tipo familiare con i minori ospitati, evitando così costosi investimenti nelle vecchie strutture, fino alla loro dismissione.

La seconda scelta caratterizzante è che gli educatori devono diventare sempre più responsabili e attori del percorso trattamentale quotidiano. Ciò significa che l'intera giornata dei ragazzi deve essere programmata nelle sue attività e gestita nei vari momenti di studio, di formazione professionale, di orientamento e inserimento lavorativo, di socializzazione, di attività sportive e culturali, di mensa, di tempo libero e di riposo dal gruppo degli educatori (in cui devono aggiungersi, per i detenuti stranieri, dei mediatori culturali). Significa anche che ogni ragazzo deve avere inoltre un educatore di riferimento che gli sta vicino, lo ascolta, lo informa, progetta con lui il suo futuro, lo orienta al recupero della cultura della legalità, lo accompagna in caso di convocazione davanti all'Autorità giudiziaria.

Un ordinamento penitenziario minorile dovrebbe prevedere un carcere «semi-aperto» disciplinando le relazioni con l'esterno e le uscite dei detenuti per attività culturali, di tempo libero, di studio, di formazione professionale, di orientamento e inserimento lavorativo. Questa apertura in forma controllata e progressiva può attivare nei minori dei processi di maturazione, di responsabilizzazione, di consapevolezza delle conseguenze social-

mente negative delle proprie azioni, ai fini dell'acquisizione di nuove abilità sociali e del positivo inserimento e reinserimento nella comunità.

Altri aspetti su cui va focalizzata l'attenzione del legislatore sono l'ingresso e le dimissioni dalle strutture detentive. Il momento dell'ingresso, che avviene quasi sempre attraverso il centro di prima accoglienza, è delicato e complesso. L'accoglienza del minore deve essere sempre più orientata a una funzione di ascolto e di assistenza anche psicologica, nonché di raccolta di informazioni e acquisizione di conoscenze sociofamiliari utilizzabili nella definizione immediata dei progetti di trattamento e per il procedimento penale. Anche per le dimissioni, preparate in conveniente anticipo, è indispensabile potenziare un sistema integrato di collaborazione dei servizi minorili dell'amministrazione della giustizia con i servizi dell'ente locale per la predisposizione di programmi orientati alla restituzione del minorenne al contesto familiare, sociale e territoriale, costruendo e attuando dei progetti concreti e utili di reinserimento familiare, abitativo, di lavoro o di studio. Il carcere serve così per costruire percorsi di vita tutelati nel dopo carcere.

Particolarmente importante ci pare l'introduzione, come nuova misura alternativa alla detenzione, della mediazione penitenziaria. Il magistrato di sorveglianza potrebbe ordinare la liberazione anticipata o una riduzione di pena quando ci sia stata attività di mediazione-riparazione ed essa abbia avuto esito positivo. L'attivazione di processi riparativi verso la vittima e verso la società che abbiano come premio ed esito l'anticipo della fine della pena carceraria può cambiare il significato della detenzione.

3. L'esigenza di costituire un organo di garanzia

Nel nostro sistema di cura e di protezione dell'infanzia appare oggi evidente la mancanza di un organo, il garante per l'infanzia e l'adolescenza, che promuova la crescita di una cultura dell'infanzia e lo svolgimento delle pratiche di protezione.

Condividiamo l'ipotesi che ci debbano essere un garante nazionale e, insieme, dei garanti per l'infanzia e l'adolescenza regionali (o provinciali per Trento e Bolzano). La figura del garante nazionale è necessaria perché ci sono funzioni che possono e devono essere svolte in forma centrale e nei confronti delle istituzioni nazionali. Più importante ancora è la presenza generalizzata dei garanti regionali e provinciali, e questo per due motivi: perché essi devono essere radicati profondamente nelle realtà territoriali in cui operano ed espressione efficace dei bisogni provenienti dal basso; perché la competenza regionale in materia di assistenza e di promozione della persona impone che essi agiscano al medesimo livello territoriale.

Il garante nazionale e i garanti territoriali devono essere pensati come assolutamente indipendenti fra loro. In particolare, i secondi non sono un'articolazione decentrata del garante nazionale, come è chiaro sia per le diverse modalità di nomina (il garante nazionale dallo Stato, gli altri da Regioni e Province autonome), sia per le leggi che li regolano (ogni Regione e Provincia autonoma disciplinerà le funzioni del suo garante), sia per i diversi livelli di competenze, anche se occorre istituire fra essi forme di coordinamento e di relazione.

In comune questi uffici devono avere alcuni caratteri: la natura amministrativa di autorità indipendenti, come figure esterne alla pubblica amministrazione, mentre le istituzioni che li hanno nominati devono solo provvedere alle spese di funzionamento dei loro uffici; la scelta dei titolari fra persone di elevatissima e riconosciuta competenza nel campo dei diritti dei minori.

Il garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza

Rileviamo che le competenze del garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza non verrebbero a sovrapporsi a quelle della Commissione parlamentare per l'infanzia o alle attività dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza. Il garante nazionale si aggiunge a questi e ad altri organi che già si occupano di minori e con loro si coordina e collabora, ma ha compiti autonomi di grande ampiezza che devono incidere anche sull'attività degli altri organi.

L'ufficio del garante nazionale, che dovrebbe prevedere qualche forma di partecipazione dei ragazzi alle sue attività e alla redazione delle sue proposte, potrebbe avere, in linea di massima, funzioni di seguito descritte:

- a) promozionali di natura informativa e operativa: diffondere e generalizzare una cultura dei diritti dell'infanzia; promuovere anche con campagne nazionali i nuovi diritti dei minori, come quelli di partecipazione e di cittadinanza e l'effettività dei diritti giuridici e sociali dei minori più svantaggiati e sfortunati, come i disabili, gli stranieri, gli zingari, le vittime di abusi;
- b) di proposta politica: per armonizzazione la legislazione nazionale ai principi affermati dalle carte, dichiarazioni e raccomandazioni internazionali; per sostenere la legislazione in generale in materia di infanzia, in particolare per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali dei minori che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117, c. 2, lett. m Cost.); per sollecitare la realizzazione di politiche sociali sempre più attente ai diritti dei minori e, in particolare, per la promozione di programmi di prevenzione;
- c) di studio e di informazione: come punto di osservazione generale e aggiornato (per ogni settore, anche quello giudiziario) sul livello di protezione dei minori in Italia, che raccoglie e riunisce i dati a disposizione dei ministeri e degli osservatori e delle commissioni particolari costituiti presso di essi, in collaborazione con il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza; come organo di monitoraggio del livello e della qualità del sistema di protezione dei minori; come autore della relazione generale periodica al Parlamento sulla condizione dei minori in Italia;
- d) di amministrazione attiva e di controllo rivolte a: cooperare con gli organismi internazionali che si occupano di infanzia; operare un raccordo con i garanti regionali e provinciali, in particolare nella Conferenza nazionale dei garanti; intervenire autorevolmente con un'opera di persuasione e sollecito nei confronti delle istituzioni; avere un coordinamento organico con le forze sociali e con l'associazionismo.

I garanti territoriali per l'infanzia e l'adolescenza

L'esperienza storica dei garanti territoriali nelle prime Regioni che li hanno costituiti è stata molto positiva. I garanti, in assenza di una legislazione nazionale che attribuisse loro poteri di intervento nei confronti delle istituzioni pubbliche, hanno avuto un ruolo propulsivo che ha innalzato la qualità del livello di protezione dei minori, hanno contribuito all'elaborazione di nuove politiche per i minori e all'investimento di risorse in queste direzioni, hanno operato in modo innovativo per la formazione permanente degli operatori sociali che si occupano di infanzia e di nuovi attori del volontariato sociale.

Alla luce di ciò, si può ritenere che la presenza dei garanti potrebbe essere decisiva per un rilancio delle politiche dell'infanzia e per raccordare gli interventi atomizzati fra i ser-

vizi. Le funzioni che potrebbero essere loro attribuite dalle legislazioni regionali e provinciali devono essere necessariamente ampie. A titolo esemplificativo possono indicarsi gli ambiti di seguito descritti.

- a) Funzioni promozionali di natura operativa: promozione in generale dei diritti dei minori, specie di quelli più deboli e dimenticati (per esempio, i diritti sociali dei minori zingari che crescono in condizioni inimmaginabili nei campi regolari o irregolari); promozione di una cultura di ascolto e di considerazione delle opinioni dei bambini; interventi per assicurare la tutela dei bisogni collettivi (come la programmazione urbanistica di spazi verdi e parchi gioco, le piste ciclabili, la protezione dall'inquinamento soprattutto nei pressi delle scuole, il rispetto del minore nei manifesti pubblicitari e nelle trasmissioni televisive e radiofoniche) e per realizzare una migliore qualità della vita nell'ambiente in cui i minori vivono; promozione e diffusione con corsi di formazione e azioni di sensibilizzazione della mediazione come forma pre-giudiziale intesa a prevenire e comporre i conflitti in cui sono implicati i minori e a evitare l'insorgere di procedimenti giudiziari che coinvolgono i minori; sensibilizzazione e promozione dei diritti dei minori nelle scuole, nell'università e in ogni altra sede utile; promozione della costituzione di associazioni di tutori volontari.
- b) Funzioni di proposta politica per: segnalare e proporre alla Regione o Provincia autonoma l'opportunità di nuove norme e regole relative all'esercizio dei diritti dei fanciulli (art. 12, c. 2, lett. a Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli del 1996); rivolgere agli organi competenti raccomandazioni, proposte e rapporti.
- c) Funzioni di studio e di informazione per: lo studio e la raccolta di dati sulla condizione dei minori, in collaborazione con gli osservatori regionali; la comunicazione di informazioni concernenti in generale l'esercizio dei diritti dei fanciulli ai mezzi di comunicazione di massa, al pubblico, alle persone e agli organismi che si occupano delle questioni relative ai fanciulli (art. 12, c. 2, lett. c della Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli del 1996).
- d) Funzioni di amministrazione attiva consistenti nel: vigilare, in accordo con gli altri enti proposti e nel rispetto delle loro competenze, sui singoli progetti concernenti i minori posti fuori della loro famiglia e sull'adeguatezza della loro sistemazione, in particolare attraverso la facoltà di accedere alle comunità e alle strutture sanitarie anche di lungodegenza del territorio che accolgono minori; accogliere ed esaminare le denunce, le segnalazioni e i reclami concernenti le violazioni dei diritti dei minori; segnalare alla pubblica amministrazione i fattori di rischio per i minori; operare per fare rimuovere situazioni di pregiudizio in danno di minori derivanti dalla condotta di genitori o parenti (attraverso la segnalazione ai servizi per un'eventuale presa in carico) o dall'inadeguatezza di altri soggetti (comunità assistenziali, affidatari, scuole, pubblica amministrazione in genere); fare partecipare in qualche forma i minorenni alle attività del garante e alla formulazione delle sue proposte; presentare una relazione annuale sulla condizione dei minori al Consiglio regionale o provinciale.
- e) Funzioni formative: per le persone volontarie che siano disponibili (e che i servizi possano segnalare a tale scopo ai giudici) ad assumere funzioni di assistenza personalizzata e di accompagnamento come tutori o curatori speciali di minori figli di genitori decaduti dalla potestà o in conflitto di interessi con il figlio o lontani (è il caso dei minori stranieri non accompagnati).

Nel caso, il legislatore nazionale potrebbe valutare la possibilità e le implicazioni derivanti dall'attribuzione al garante territoriale per l'infanzia di alcune funzioni aggiuntive come: attività di indagine e di informazione in relazione alle violazioni dei diritti dei minori di cui abbia comunque conoscenza; facoltà di intervenire nei procedimenti civili e amministrativi (per esempio, nelle procedure di rimpatrio assistito del minore stranieri), di prendere visione degli atti e di impugnare i provvedimenti; relazione periodica sulle condizioni dei minori che vivono fuori della famiglia; trasmissione di segnalazioni al procuratore della Repubblica per i minorenni (con particolare riferimento ai minori che vivono fuori della famiglia), al procuratore della Repubblica ordinario (per le procedure di competenza del tribunale ordinario) e al giudice tutelare.

4. Alcune questioni da affrontare

Nel quadro dei rapporti tra sistema di protezione sociale e sistema di tutela, emergono due questioni che riteniamo vadano affrontate.

La degiurisdizionalizzazione parziale dell'adozione

La prima questione riguarda la possibilità che nei procedimenti di adozione internazionale sia ampliata l'area della protezione sociale e ridotta quella della tutela giudiziaria.

Si sostiene, infatti, che il compito di valutazione e dichiarazione di idoneità dei coniugi disponibili all'adozione internazionale possa essere affidato ai servizi dell'ente locale, senza passare per il tribunale per i minorenni, con trasmissione degli atti direttamente dai servizi alla Commissione per le adozioni internazionali; mentre, nella fase del perfezionamento dell'adozione dopo l'arrivo del minore straniero adottato in Italia, la Commissione per le adozioni internazionali può disporre direttamente la trascrizione del provvedimento di adozione straniero nei registri dello stato civile, evitando un passaggio ulteriore dal tribunale per i minorenni, i cui compiti costituiscono oggi un duplicato formale inutile delle valutazioni già compiute dalla Commissione per le adozioni internazionali. In questo modo si responsabilizzerebbero i servizi, si otterrebbe anche un effetto accelerativo della procedura, si libererebbe il tribunale per i minorenni del carico di valutazioni sociali-psicologiche che si sostiene possano essere svolte meglio dai servizi.

Si è proposto che anche per l'adozione nazionale i coniugi presentino la dichiarazione di disponibilità ai servizi, i quali svolgeranno le loro attività di informazione, preparazione e valutazione trasmettendo infine la dichiarazione di disponibilità con gli accertamenti eseguiti al tribunale per i minorenni. Il tribunale per i minorenni sentirà a questo punto i coniugi e poi, in una comparazione di tutte le dichiarazioni di disponibilità pervenute, potrà dare a una delle coppie idonee un bambino in affidamento preadottivo. In questo caso non si tratterebbe di degiurisdizionalizzazione l'adozione nazionale, ma di attribuire nei procedimenti che la riguardano una centralità più diretta ai servizi.

Nella stessa prospettiva si devono approfondire e monitorare gli esiti delle esperienze di "adozione mite" realizzate in alcuni ambiti territoriali, basate su protocolli d'intesa tra autorità giudiziaria minorile e sociale per minori in semiabbandono permanente e in situazioni di affidamento familiare *sine die*.

L'area e le garanzie della protezione di urgenza

La seconda questione riguarda l'introduzione di garanzie giurisdizionali per gli interventi di urgenza svolti direttamente dai servizi sociali senza un preventivo provvedimento dell'autorità giudiziaria.

La protezione sociale passa anche attraverso la collocazione eterofamiliare, "in luogo sicuro", disposta autonomamente dalla pubblica autorità, dei minori che appaiono in condizione di abbandono o di pregiudizio. Nel concreto la norma che ne fa obbligo, l'art. 403 cc, trova oggi applicazioni diverse nel territorio nazionale: in alcune Regioni vi si ricorre solo per il minore trovato in una situazione di abbandono materiale (il neonato abbandonato, il bambino che vaga da solo per strada senza che si trovino i genitori, il bambino scoperto nell'atto di essere gravemente maltrattato o che si presenta alla polizia a denunciare di avere subito violenza o che rifiuta di fare ritorno a casa dove lo percuotono, il ragazzo in fuga o che si sta prostituendo); in altre Regioni invece i servizi allontanano un minore dalla sua famiglia anche al di là di situazioni di urgenza con la giustificazione dei tempi lunghi di un procedimento giudiziario del tribunale per i minorenni.

Questo esercizio di protezione attuato dalla pubblica amministrazione risponde ai bisogni di soccorso immediato nello stato di necessità, ma nell'interesse dei minori occorre darne una disciplina più rigorosa, definendo in particolare quattro punti. Il primo riguarda l'individuazione delle condizioni più gravi che possono giustificare l'esercizio di un potere della pubblica amministrazione esercitato nell'immediatezza, in anticipo e in surrogazione dell'intervento giudiziario. Il secondo riguarda i soggetti amministrativi che sono pubblica autorità e possono disporre – quando in qualunque modo hanno notizia di un minore trovato in quelle condizioni – un provvedimento di allontanamento e collocamento provvisorio (la cui attivazione non può essere lasciata alla discrezionalità del singolo operatore). In terzo luogo occorre definire la necessità di una motivazione del provvedimento di allontanamento e collocamento provvisorio, che può incidere sui diritti dello stesso minore alla famiglia e alla salute oltre a limitare le responsabilità dei genitori o del tutore. Infine vanno definite le garanzie giurisdizionali utili alla verifica del buon esercizio di tale potere di allontanamento; in particolare, entro quali termini deve essere fatta la comunicazione del provvedimento amministrativo all'autorità giudiziaria minorile ed entro quali termini questa deve emanare un provvedimento di conferma o di revoca o un provvedimento sostitutivo.

Incrementare il processo di sviluppo di una rete di servizi integrati

1. Il fenomeno

L'evoluzione del contesto normativo nazionale e regionale

Un primo e importante esempio di “collaborazione interistituzionale” finalizzata alla creazione di un sistema di rete è stato indubbiamente la L. 285/1997, proprio nell’ambito delle politiche per l’infanzia e l’adolescenza, in un settore sino a quel momento poco interessato da normative nazionali di rilievo. La L. 285 ha introdotto in questo settore lo strumento dell’accordo di programma, ma anche ha riconosciuto agli ambiti territoriali di riferimento centralità, capacità progettuale e programmatica, anticipando una nuova dimensione di governo poi assunta dalla L. 328/2000. La L. 285 ha rappresentato una vera svolta per le politiche rivolte all’infanzia e l’adolescenza e ha, secondo un parere ormai unanime, costituito un vero e proprio “modello” di programmazione territoriale partecipata, nella direzione della valorizzazione dell’approccio di rete. Negli stessi anni l’infanzia e l’adolescenza sono state interessate da altri interventi legislativi nazionali di grande rilievo, come la L. 476/1998 in materia di adozioni internazionali, la L. 269/1998 in materia di abuso e maltrattamento e infine la L. 149/2001, che ha introdotto importanti e innovative modifiche in materia di adozione e affidamento familiare, oltre a costituire il riferimento fondamentale per il piano di chiusura degli istituti, formalmente concluso nel 2006 con risultati positivi anche se non definitivi, mentre continua l’impegno a monitorare e qualificare l’accoglienza residenziale dei bambini e dei ragazzi.

Per completare il quadro, infine, dell’“architettura istituzionale” va certamente ricordata la LC 3/2001, che ha rappresentato una vera e propria rivoluzione nei rapporti tra Stato e Regioni. La riforma del titolo V della Costituzione, com’è noto, ha infatti ribaltato il rapporto di competenze tra centro e periferia indicando in maniera esplicita le materie di competenza dello Stato e lasciando pertanto il resto alle Regioni, le quali hanno assunto, tra le altre, potestà legislativa esclusiva in materia di politiche sociali.

Per il sistema di welfare italiano questa è stata certamente una modifica importante, che rischia però di vanificare lo slancio innovativo avviato dalle leggi citate e in particolare dalla L. 328, limitandone la forza di applicazione nei diversi sistemi regionali, di fatto ora pienamente autonomi, e non riuscendo ad avviare efficaci meccanismi di compensazione e raccordo fra centro e periferie e fra le diverse aree del Paese.

È oggi opinione condivisa che la L. 328 abbia lasciato e continui a lasciare un segno nella produzione legislativa e nell’attività programmatica delle Regioni, sia perché questa legge era il frutto di spinte ormai ineludibili, sia perché, nonostante le modifiche costituzionali, contiene principi e orientamenti assolutamente attuali e importanti per la “riforma dei servizi sociali”. Tuttavia la riforma costituzionale pone con forza alcune criticità: in particolare la mancata assunzione da parte dello Stato di quei dispositivi – quali il Reddito minimo di cittadinanza e i Livelli essenziali di assistenza – che avrebbero dovuto garantire pari opportunità ai cittadini, e la crescente esiguità di risorse attribuite al Fondo nazionale delle politiche sociali.

Questa cornice, caratterizzata da una forte ambivalenza tra norme, non ha permesso una produzione normativa a livello regionale coerente e omogenea, favorendo così l'accentuazione delle precedenti disuguaglianze tra i diversi welfare territoriali presenti nel nostro Paese. È certamente positivo riscontrare che in questo ultimo decennio sono state approvate delle leggi regionali che hanno sostenuto i processi di applicazione della L. 328 e che hanno favorito il riordino dei servizi; molte infatti sono le Regioni che hanno approvato i Piani regionali di programmazione sociale, sanitaria e sociosanitaria, in genere triennali. Ma senza un'adeguata cornice unitaria, si sono prodotte significative differenze nell'attività programmatica nelle diverse aree del Paese. Ciò ha comunque significato la realizzazione a livello regionale e locale di uno sforzo complesso e senza precedenti rivolto a costruire il sistema integrato dei servizi. Un "sistema" che è caratterizzato dalla produzione di: *leggi regionali di applicazione* che hanno sviluppato il concetto di cittadinanza o di dignità sociale; *provvedimenti di pianificazione* che coniugano sociale e sanitario; *nuove sperimentazioni*, come ad esempio le "società della salute", che promuovono il coinvolgimento delle comunità locali, delle parti sociali e del terzo settore; *atti riorganizzativi* dei servizi. Se, dal punto di vista dell'implementazione regionale della L. 328, l'obiettivo del legislatore di garantire standard di prestazioni omogenee sull'intero territorio nazionale risulta disatteso, delineandosi un processo di riorganizzazione e di modernizzazione dei servizi sociali estremamente lento, sul versante della programmazione e pianificazione degli interventi di politica sociale il *piano sociale* risulta tra le Regioni lo strumento fondamentale e largamente diffuso.

La rete integrata dei servizi e i livelli essenziali delle prestazioni

Il tema dell'integrazione tra i servizi, e in particolare tra i servizi sociali e sociosanitari e tra i servizi pubblici e del terzo settore, ha trovato pertanto, dopo tanti anni di dibattiti, alcuni punti di riferimento più chiari nella normativa nazionale e regionale. Grande rilievo, seppure sia ormai datato, ha avuto certamente in questo campo il Piano sanitario nazionale 1998-2000, all'interno del quale l'integrazione con la rete dei servizi socioassistenziali è stata individuata come una delle priorità del Piano e come strumento per promuovere la solidarietà e valorizzare gli investimenti di salute nella comunità locale. All'interno del Piano sono stati anche "declinati" i livelli dell'integrazione sociosanitaria, la quale deve essere attuata a tre livelli: istituzionale, gestionale e professionale.

L'integrazione *istituzionale* propone la collaborazione fra istituzioni diverse per il conseguimento di comuni obiettivi di salute. Il luogo elettivo dell'integrazione istituzionale è il Distretto, che viene a configurarsi come ambito territoriale di riferimento, in particolare, per la programmazione zonale degli interventi ad alta integrazione sociosanitaria.

L'integrazione *gestionale* delle risorse umane e materiali si colloca fra ed entro i diversi servizi, individuando configurazioni organizzative e meccanismi di coordinamento tra attività sanitarie, a rilievo sociale e sanitario, tali da garantire l'efficace svolgimento delle attività, dei processi e delle prestazioni.

L'integrazione *professionale* infine richiama la necessità dell'adozione di linee guida per orientare e migliorare il lavoro interprofessionale nella produzione di servizi domiciliari, ambulatoriali e residenziali.

La creazione di una rete integrata dei servizi sociosanitari passa anche e necessariamente attraverso la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni delle politiche sociali. Da questo punto vista occorre subito segnalare che ci sono significative differenze tra i settori della sanità e dell'istruzione con quello delle politiche sociali.

Il concetto di “livello di assistenza uniforme” viene per la prima volta introdotto in Italia con il DLGS 502/1992 nel settore della sanità. Successivamente, prima con il DLGS 229/1999 e poi con il Piano sanitario nazionale i LEA ampliano il loro raggio di azione e si trasformano da una semplice quota di spesa pro capite a vere e proprie prestazioni da garantire a tutti i cittadini.

Nell'agosto del 2001, con provvedimento nazionale, i LEA vengono definiti, attraverso alcuni elenchi di prestazioni, sia in positivo che in negativo (intese come prestazioni da evitare).

Nel settore dell'istruzione i livelli essenziali sono stati introdotti con la L. 53/2003, poi con i DLGS 226/2005 e 59/2004 sono state meglio identificate le norme generali e i livelli essenziali delle prestazioni relativi ai diversi cicli del sistema educativo di istruzione e formazione. In questa accezione di livelli essenziali si fa riferimento ad alcune caratteristiche dell'offerta formativa (standard di orari e durata dei cicli, standard minimi formativi).

Il concetto di livello essenziale è stato infine esteso anche nell'ambito dei servizi sociali con l'art. 22 comma 2 della L. 328. In questo caso nella letteratura si è iniziato a usare il termine LIVEAS, poi successivamente si è invece passati a utilizzare quello di LEP, vale a dire di Livelli essenziali delle prestazioni, che oggi è anche più in linea con i cambiamenti apportati dal titolo V della Costituzione che ha devoluto tutta la materia delle politiche sociali alle Regioni e allo stesso tempo ha stabilito la competenza esclusiva dello Stato per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e i diritti sociali, in maniera tra l'altro trasversale e non riferita a specifiche materie.

L'obiettivo dei Livelli essenziali di assistenza sociale garantiti anche per i “cittadini in crescita” deve rimanere un impegno per le istituzioni e l'intera collettività. In questo senso si richiama la concezione multidimensionale strategica dei LEP che integra le tre dimensioni interpretative: prestazione certa, garanzia delle tipologie di offerta, standard di qualità di servizio.

Particolarmente interessante da questo punto di vista è il PISR della Regione Toscana, che individua i livelli di base di cittadinanza sociale, definendo servizi, prestazioni e risorse¹.

2. Le risorse e i servizi: ricognizione e modelli di intervento

I livelli di integrazione

La L. 328/2000 sul sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali e la riforma costituzionale del 2001 hanno delineato un sistema di governo decentrato basato sul determinante ruolo delle Regioni.

Il sistema è imperniato nel principio di sussidiarietà, di ispirazione europea, che ha trovato una sua declinazione sia verticale – nel rapporto tra centro e periferia – sia in quello orizzontale – nel rapporto tra pubblico e privato – attraverso una modalità partecipata e integrata per la realizzazione dei piani di intervento. In questo senso si può affermare che negli anni recenti il sistema integrato della rete dei servizi ha trovato un suo consolidamento nelle previsioni legislative con particolare riferimento alle politiche sociali.

¹ Consiglio regionale Toscana, deliberazione 31 ottobre 2007, n. 113, *Piano integrato sociale regionale (PISR) 2007-2010. Rilevazione sullo stato di attuazione delle politiche socio-sanitarie regionali e della tipologia dei contratti di lavoro*.

In sintesi, questi sono gli elementi principali delle novità introdotte, secondo una logica di rete e di integrazione, dalla L. 328: la partecipazione della comunità alla formazione del piano; il collegamento della programmazione sociale con quella economica, urbanistica e degli altri sistemi; il coinvolgimento nella programmazione delle realtà locali con la definizione dei ruoli e dei compiti; l'integrazione sociosanitaria.

Infine, il sistema di welfare locale ha trovato e trova in un nuovo strumento di pianificazione, quale i Piani di zona, il perno per la realizzazione degli interventi sociali.

Il Piano di zona rappresenta certamente un elemento di continuità rispetto ai Piani territoriali elaborati dalla L. 285, ma anche un tentativo di allargamento a tutto il settore sociale, unitamente alla sfida dell'integrazione sociosanitaria, di certe logiche e certi metodi sperimentati in altri campi dell'area dell'infanzia.

Il Piano di zona e il Piano territoriale, seppur diversamente denominati, sono diventati gli strumenti privilegiati di pianificazione sociale a livello locale, ma poche Regioni sembrano aver vincolato il finanziamento di questi "territori ottimali" a forme di gestione che garantiscano effettive "economie di scala" attraverso l'ottimizzazione delle risorse dei diversi enti che afferiscono ai nuovi distretti sociosanitari.

In alcune Regioni l'integrazione sociosanitaria è recepita attraverso un atto normativo (Emilia-Romagna, Sicilia, Friuli Venezia Giulia, Trento, Sardegna, Umbria, Puglia e Veneto), in altre attraverso l'assunzione del Piano sociosanitario (Lombardia e Piemonte) o con accordi di programma (Valle d'Aosta). Comunque sia, il Piano di zona è citato dalla maggioranza delle Regioni come lo strumento di pianificazione privilegiato attraverso il quale si realizza l'integrazione sociosanitaria territoriale.

La *dimensione territoriale* degli interventi porta a prevedere l'integrazione delle risorse di un territorio, da quelle pubbliche, a quelle informali e/o del terzo settore.

L'*integrazione dei servizi e degli interventi in favore dell'infanzia, dell'adolescenza e delle loro famiglie* deve riguardare ambiti e aspetti sociali, sanitari, educativi, scolastico-formativi, giudiziari, e si realizza attraverso protocolli di intesa, accordi di programma, impegni di responsabilità condivisa e plurima, tavoli di concertazione che vanno resi obbligatori.

Si tratta della costruzione di un sistema che guarda alla responsabilità individuale, collettiva, territoriale, statutale come elementi fondanti del welfare dello sviluppo fondato su una poliarchia di tipo concertativo in cui, nel caso specifico, i bambini e gli adolescenti diventano soggetti attivi.

Le équipes integrate

Dal punto di vista dei modelli organizzativi è interessante evidenziare la sottolineatura che emerge relativamente alle équipes integrate, che vengono individuate frequentemente negli enti locali come strumento privilegiato: in alcuni casi con una funzione programmatica, in altre situazioni con una funzione di regia, in altre ancora con un preciso compito di presa in carico. Pur nella diversità di funzioni e di composizione, correlate sia all'oggetto di lavoro sia alle differenze territoriali, è utile guardare i diversi modelli proposti e gli elementi che li accomunano.

Di interesse particolare risultano, ad esempio, il modello di équipes centralizzata descritto nel Piano per le adozioni della Provincia di Bologna² e il modello di équipes integra-

² Provincia di Bologna, *Piano adozione nazionale e internazionale* (2008).

ta con funzioni di tutela ripreso in diversi documenti della stessa Provincia rispetto a un'organizzazione territoriale flessibile che connette funzioni di protezione e cura³. Emergono anche in alcune esperienze le funzioni specifiche delle équipes integrate rispetto alla facilitazione dell'accesso per gli utenti, alla progettazione integrata degli interventi, all'attivazione di percorsi di protezione condivisi⁴.

In questo filone di attività vale la pena di ricomprendere i lavori svolti da alcune associazioni professionali e del privato sociale che hanno elaborato criteri per l'individuazione dei professionisti da impegnare nei processi di integrazione; criteri che considerano da un lato i livelli di specializzazione e dall'altro le competenze trasversali alla cooperazione, proposti come requisiti imprescindibili per favorire una reale integrazione (Consiglio nazionale dell'ordine degli psicologi, 2007; Cismai, 2008).

Un elemento ricorrente per la costruzione e manutenzione dell'integrazione è l'attenzione alla formazione di base congiunta e alla formazione continua integrata di professionisti dei servizi: emerge una consapevolezza diffusa che la condivisione di linguaggi, paradigmi interpretativi e procedure rappresenta un passaggio centrale per favorire la cooperazione e la trattazione degli inevitabili conflitti.

I livelli essenziali di assistenza sociale

In tema di integrazione tra i servizi, un punto importante è rappresentato dall'individuazione dei livelli essenziali di assistenza sociale: su questo tema è ancora poco ciò che è stato prodotto, mentre molto è oggetto di ricerca e di sperimentazione. Di fatto finora possono essere definiti livelli "possibili" di assistenza, non essendoci l'obbligatorietà delle prestazioni e dei servizi sociali.

Il mutamento delle politiche sociali e i limiti delle risorse economiche, le restrizioni dei bilanci comunali, i limiti dalla spesa pubblica, anche dovuti al rispetto del "Patto di stabilità", sono spesso causa di restrizioni diseguali delle risorse e di *un esercizio differenziato dei diritti*.

La titolarità dei diritti formali non abilita automaticamente al loro esercizio sostanziale, poiché si determina una sorta di competizione per le risorse pubbliche tra i gruppi di cittadini e di "non cittadini" che sono presenti in un territorio e hanno quindi bisogni/interessi determinati dalla condizione di vita. Tale realtà diversificata e competitiva anche nell'esercizio dei diritti richiede un maggior sostegno all'esercizio della cittadinanza e condizioni istituzionali e personali che favoriscono l'integrazione tra gli individui e i gruppi, sulla base del riconoscimento delle differenze.

La ricerca degli elementi che permettono una crescita della comunità o della società "multietnica" rappresenta un percorso verso l'*interesse comune* o verso il *bene comune*, inteso come vantaggio dell'essere uniti. Solidarietà e tolleranza possono quindi essere

³ Cfr. per esempio Bologna (Provincia), *Piano provinciale per la promozione e sviluppo delle politiche di tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza* (2008).

⁴ Firenze (Comune), *Protocollo operativo per la presa in carico di stranieri non accompagnati segnalati per problemi correlati all'uso e abuso di sostanze stupefacenti o di alcool*, deliberazione 25 ottobre 2006, n. 67; Azienda USL di Bologna, Bologna (Comune), *Minori soggetti a decreto dell'Autorità giudiziaria*, a cura di Lelia Govoni; Bologna (Provincia), *Coordinamento affido e comunità, Strutture socio-assistenziali per minori nella Provincia di Bologna*, 2007; Cismai, *Requisiti minimi degli interventi nei casi di violenza assistita da maltrattamento sulle madri*, in «Maltrattamento e abuso all'infanzia», n. 1/2006; Emilia Romagna. Direzione generale sanità e politiche sociali, *Nuova procedura per l'accertamento dello stato di salute delle coppie disponibili all'adozione nazionale ed internazionale*, prot. 17 luglio 2006, n. ASS/SCS/06/24876.

considerate comprese nel concetto di *interesse comune*, orientato a una convivenza democratica.

Una definizione di cittadinanza la propone come «l'insieme dei diritti soggettivi che spettano a tutti i cittadini in modo uguale, indipendentemente dalla loro posizione nel mercato, esclusivamente in relazione alla loro appartenenza alla società-comunità democratica [...]. I diritti di cittadinanza, o diritti sociali, sono quelli che riguardano il pieno esercizio di tutti gli altri diritti che consentono ai soggetti, individuali e collettivi, la piena autonomia della propria vita e del personale progetto di felicità, l'opportunità di partecipare alla vita associata e civile e il diritto-dovere di contribuire alla crescita della qualità della vita» (Sgritta, 1993, p. 49).

Rispetto alle tipologie di servizi è utile osservare come l'affidamento e l'adozione rappresentino due misure di protezione intorno alle quali vi è una notevole produzione di esperienze e di documenti, in quanto da più di 20 anni costituiscono una forma di tutela di bambini. Su altre tipologie di interventi, quali ad esempio i servizi 0-3, vi sono punte di eccellenza, ma solo recentemente si sta verificando un impegno per una loro maggiore diffusione a livello locale. Lo stesso avviene per quegli altri interventi che sono assurti a livello di tipologie di intervento con l'input della L. 285.

È comunque molto utile per orientarsi nella gamma di tipologie di servizi il “Nomenclatore” proposto dal CISIS (2009). Il Nomenclatore si propone di dare un linguaggio comune, utilizzabile dai programmatori e dagli operatori, finalizzato anche a facilitare l'identificazione dei livelli essenziali di assistenza sociale e a rendere possibile il confronto su voci omogenee tra i diversi sistemi di welfare regionali.

3. Le idee: approcci culturali e letture della situazione

Negli ultimi 15 anni il tema del lavoro di rete nel campo delle politiche sociali ha assunto un livello di importanza e di “consistenza” sempre maggiore.

La rete, che si è affermata come grande metafora della complessità della società moderna, viene evocata continuamente, divenendo spesso una sorta di “capro espiatorio” delle disfunzioni sociali, oppure una specie di “coperta di Linus” capace di risolvere qualsiasi difficoltà.

La realtà com'è noto è invece più complessa e articolata, ricca di sfaccettature e soprattutto attraversata e fortemente orientata dalla legislazione nazionale e regionale. Del resto, il lavoro di rete consiste in un insieme di cose collegate tra loro in modo inscindibile e porta con sé una serie di conseguenze; possiamo dire che la rete sia non solo uno strumento, ma anche un metodo e un obiettivo. È *strumento* perché si traduce in meccanismi tecnico-formali che obbligano, a vari livelli, più soggetti a lavorare in modo congiunto: si pensi ad esempio all'accordo di programma (introdotto dalla L. 241/1990). La rete è certamente un *metodo*, perché al di là dei vincoli formali ora descritti, introduce e rappresenta un modello particolare dell'agire pubblico e privato, e cioè quello della partecipazione attiva degli attori coinvolti, della sinergia tra settori e professioni diverse, dell'integrazione tra culture e sistemi che agiscono insieme. La rete, infine, è anche un *obiettivo*, perché tende a raggiungere un risultato concreto che è quello della sintesi e della condivisione concreta dei programmi di lavoro elaborati secondo gli strumenti e i metodi prima descritti.

Una considerazione generale da farsi è che l'integrazione deve coniugarsi, in qualche modo, anche con il conflitto, nel senso che costituisce la riposta costruttiva a tutte quelle

situazioni che esprimono un conflitto: degli utenti/clienti dei servizi, ad esempio tra “interessi” dei bambini a essere tutelati e dei genitori/adulti a salvaguardare la loro potestà; tra bisogni (ad esempio di cura o di repressione nei casi dei minori nel circuito penale); tra competenze dei servizi: sociali, sanitari, educativi. L'approccio che accoglie l'integrazione tende a promuovere una modalità di confronto che dall'oppositivo “o ... o” passa al conciliativo “e ... e” o, almeno, più realisticamente all’“e/o”. In questo senso sono interessanti diversi documenti che – al di là del contenuto specifico – esprimono un impegno: nella modalità in cui sono stati costruiti da un gruppo integrato di professionisti di diversa provenienza istituzionale e nei processi e strumenti che prevedono. Vi è cioè un'attenzione culturale e metodologica a rappresentare la complessità e tendere all'integrazione, considerando i diversi punti di vista.

Un altro livello rilevante di attenzione è dato dallo sforzo di declinare caratteristiche, ruoli e funzioni dei diversi attori e quando possibile anche i punti di intersecazione. Pur essendoci tante diversità tra le diverse aree del Paese, alcuni documenti offrono una serie di spunti di riflessione su questo punto perché esplicitano un approccio collaborativo di servizi e di operatori e permettono quindi di lavorare sulle rappresentazioni culturali, spesso implicite, che ostacolano i processi di integrazione, o su dei modelli organizzativi sottintesi che non permettono di vedere i processi di lavoro e di costruire interazione. La trasformazione della pubblica amministrazione da un assetto burocratico a un soggetto produttore di servizi immateriali non è scontata né omogenea e quindi è molto interessante leggere e utilizzare quanto viene proposto in questa linea per sostenere processi di cambiamento.

È interessante notare come si siano diffusi e vengano esplicitati nei documenti anche normativi i presupposti dell'integrazione, in particolare con riferimento alla necessità di un approccio multidisciplinare: come dire che le categorie della complessità e dell'interdipendenza in qualche modo entrano oggi nell'approccio organizzativo e che si tende a incrinare l'autoreferenzialità che prevalentemente caratterizza le organizzazioni.

La multidisciplinarietà e l'integrazione possono peraltro fungere, in un contesto così organizzato, da fattore di prevenzione rispetto alle situazioni di pericolo per i bambini (Consiglio nazionale dell'ordine degli psicologi, 2007; Società italiana di pediatria, 2007; Italia. Ministero della giustizia, Commissione nazionale consultiva e di coordinamento per i rapporti con le regioni, gli enti locali ed il volontariato, 2008).

Il processo di integrazione ha come finalità primaria l'unitarietà del percorso del cittadino in crescita, senza necessità di innumerevoli e frammentati passaggi tra operatori e servizi diversi, che spesso aumenta il senso di precarietà e di fragilità del giovane e della sua famiglia. Il processo di integrazione riguarda sia l'ambito preventivo-diagnostico che quello assistenziale-riabilitativo.

Un tema ricorrente che si coniuga con l'integrazione, sia pure con diverse accezioni non omogenee o in qualche caso contrastanti tra loro, è la *sussidiarietà*. In questo senso, mentre prevale il pensiero sul mantenimento della titolarità pubblica di alcune funzioni, e tra queste in particolare quella della tutela dell'infanzia, non mancano voci discordi soprattutto da parte di alcune componenti del terzo settore. Il rapporto tra ente pubblico e le realtà del terzo settore, secondo il principio della sussidiarietà, dovrebbe essere in grado di superare sia il concetto di integrazione, in cui il pubblico decide quali spazi debba occupare il privato sociale, sia il concetto di supplenza, in cui il privato sociale si prefigge, in modo unilaterale, di intervenire quando il pubblico non è ancora attivo. Si auspica invece una compartecipazione, una collaborazione e una corresponsa-

bilità tra pubblico e privato nel rispetto delle specifiche competenze e del mandato istituzionale degli enti locali.

La lettura dei documenti prodotti in questi anni da vari soggetti istituzionali e non, suscita una serie di riflessioni sulle diversità di terminologie usate e di strumenti adottati per costruire l'integrazione.

Si riscontra comunque la consapevolezza diffusa del valore dell'integrazione a livello istituzionale attraverso la creazione di strumenti quali accordi di programma, tavoli interistituzionali, gruppi tecnici, che promuovono e garantiscono dei luoghi in cui i diversi attori istituzionali possono sedere e confrontarsi. È vero che non sempre a un assetto formale di coordinamento corrisponde una reale integrazione, ma ciò è dovuto anche al fatto che i processi di integrazione sono lunghi e complessi perché impegnano dimensioni culturali, metodologiche, di gestione del potere. Tuttavia vi è uno sforzo anche descrittivo dei diversi strumenti che permette un confronto e una costruzione di processi di verificabilità.

Il lavoro di rete si realizza attraverso protocolli di intesa, accordi di programma ecc., ma richiede uno sforzo organizzativo a partire dalla routine e dalla prassi di lavoro consolidate nelle modalità di funzionamento di ogni servizio (Dente, 2001). Un nodo critico è rappresentato dalle diverse terminologie impiegate, tanto che è utile rimandare al già citato Nomenclatore del CISIS per individuare alcuni riferimenti comuni per leggere e comparare informazioni relativamente ai servizi.

4. Le questioni emergenti: criticità e prospettive

Sulla base delle argomentazioni e delle evidenze fin qui presentate, si possono individuare alcuni punti di forza e alcune criticità del sistema integrato dei servizi che sono, in modo specifico per ogni servizio, qui di seguito individuate.

Servizio sociale professionale

È indicato dalla L. 328, art. 22, tra i livelli essenziali da assicurare su tutto il territorio nazionale. Ha lo scopo di "leggere" la domanda sociale, prendere in carico la persona o la famiglia, accompagnarla nel processo di promozione ed emancipazione. Deve essere presente in ogni Comune e deve essere proporzionato al bacino di utenza. L'assistente sociale del servizio sociale del Comune (o dell'ASL, se le funzioni sono delegate) è la figura professionale a cui spetta la regia del progetto complessivo personalizzato che deve essere definito.

Risulta utile sottolineare i contenuti della DGR 39/2006 della Regione del Veneto, riguardante il Sistema della domiciliarità, che individua in maniera precisa la funzione del Servizio sociale professionale nella presa in carico della persona e della famiglia (Allegato A, p. 6), e inoltre precisa che: «Il Servizio sociale professionale comunale è funzione propria dell'ente pubblico; in quanto responsabile decisore, in autonomia o assieme ad altri, dell'accesso ai cittadini alle risorse e alle prestazioni del sistema dei servizi sociali. Il Servizio sociale professionale è funzione che può essere delegata ad altri soggetti pubblici, ma non può essere affidata a soggetti privati. I Comuni che, a causa delle ridotte dimensioni demografiche, non siano in grado di disporre di un proprio Servizio sociale, individuano modalità di raccordo fra loro e/o di delegare all'Azienda ULSS o ad altro ente pubblico per garantire la presenza adeguata del servizio».

Uno dei punti di forza dell'attuale situazione è che questo servizio è formalmente previsto in molte normative regionali come livello essenziale da garantire secondo precisi standard.

Tra le criticità da rilevare, vi è innanzitutto la difficoltà a garantire in molte aree del Paese, soprattutto al Sud, la presenza stabile e continuativa del servizio sociale, spesso legato a forme progettuali che creano alternanza e discontinuità con un pregiudizio generale per i cittadini, ma in particolare per i bambini e le famiglie in difficoltà.

Un'altra criticità ha a che fare con la mancanza di un modello gestionale che preveda con chiarezza l'accesso ai ruoli dirigenziali, per cui l'assistente sociale rischia di essere relegato al "solo" servizio sociale di base senza significativi apporti e competenze alla costruzione del sistema integrato dei servizi.

Un altro nodo è rappresentato dalla tematica dei *carichi di lavoro*: solo otto Regioni (Sicilia, Friuli Venezia Giulia, Marche, Piemonte, Lombardia, Veneto, Trentino, Umbria) citano l'esistenza di una norma che individua uno standard minimo di assistenti sociali sul territorio con parametri che vanno da un rapporto minimo 1:3.500 (Trento) a un rapporto massimo di 1:20.000 per le attività consultoriali (Marche). In generale, tuttavia, si registra un'applicazione scarsa o nulla dello standard quando non lasciato alla mera discrezionalità dei singoli enti gestori.

Tra le buone pratiche vi è un incremento sia pure ancora non sufficiente dei livelli di formazione di base e specialistici del personale e l'utilizzo dell'ambito territoriale come spazio di confronto e di supporto per affrontare le situazioni più complesse.

Il servizio di pronto intervento sociale

È indicato dalla L. 328, art. 22, c. 4b, tra i livelli essenziali da assicurare su tutto il territorio nazionale. Ha lo scopo fornire risposte urgenti e professionalmente qualificate a bisogni primari di assistenza, protezione e tutela delle persone in stato urgente e emergente bisogno. Per i bambini, il pronto intervento sociale rappresenta un servizio prioritario nella programmazione dei servizi in quanto questi possono trovarsi sovente in situazioni di grave rischio che possono pregiudicare seriamente il loro naturale percorso evolutivo (maltrattamento, abusi, sfruttamento, ecc.).

Il Pronto intervento sociale (PIS) dovrebbe essere presente in ogni ambito territoriale (o in più ambiti associati a seconda del bacino di utenza). È un servizio adibito all'immediato intervento verso soggetti che versano in grave stato di disagio e per i quali si ravvisa la condizione di emergenza/urgenza. Deve agire in tempi rapidi e in maniera flessibile, in stretta collaborazione con il Pronto soccorso della sanità e con la rete dei servizi pubblici e privati. È attivo 24 ore su 24, tutti i giorni dell'anno.

In particolare il servizio è rivolto a tutti i cittadini in situazioni di emergenza: persone senza fissa dimora, bambini e ragazzi in difficoltà (abuso, maltrattamento, abbandono, stranieri non accompagnati...), immigrati, donne in difficoltà, anche con figli a carico, persone sfrattate, persone sole non autosufficienti.

I principali attori della rete dell'emergenza con cui il PIS deve integrarsi sono: medici di medicina generale, pediatri di libera scelta, forze dell'ordine, pronto soccorso, presidi ospedalieri, procura e tribunale per i minorenni, tribunale ordinario, ASL, terzo settore.

Allo stato attuale il Pronto intervento sociale per i minori è attivo in molte grandi città italiane nel Nord e Centro Italia, in conseguenza anche dell'aumento del fenomeno dei minori stranieri non accompagnati.

Tra le criticità, la più significativa è la disparità di attuazione del servizio nelle varie aree del Paese: il Pronto intervento appare meno presente nelle città del Sud, che però a

volte utilizzano un sistema di reperibilità degli operatori sociali e delle strutture di pronta accoglienza. Inoltre il PIS deve confrontarsi con la debolezza delle rete territoriale per la gestione dei casi in emergenza, con la non scontata collaborazione con le forze dell'ordine deputate al supporto durante le azioni in emergenza e con la difficoltà di integrazione con le unità operative sociosanitarie.

Una buona pratica per la realizzazione del servizio è rappresentata dai *protocolli* operativi che prevedono la collaborazione con le forze dell'ordine e la magistratura minorile. Quando queste ravvisano la necessità di avviare una rete di protezione nei confronti di un minore, attivano il servizio sociale professionale, o direttamente le strutture di pronta accoglienza messe a disposizione degli enti preposti alla tutela minorile, per la risposta tempestiva allo stato di emergenza dei ragazzi segnalati.

Consultorio familiare

È un servizio di assistenza alle famiglie e di educazione alla maternità responsabile. Oggi, in particolare, il consultorio deve prestare attenzione agli adolescenti, ai bisogni dei popoli migranti, al settore materno-infantile. Spesso è istituito all'interno dei consultori il servizio "Spazio giovani", in genere orientato a fornire consulenze in campo ginecologico, per la contraccezione e la prevenzione. I consultori familiari rappresentano storicamente un modello organizzativo integrato che ha puntato a un modello sociale di salute e a un modello di welfare fondato sulla partecipazione e sull'*empowerment* da promuovere nei servizi, come sottolineato in un recente documento dell'Istituto superiore della sanità (Spinelli, Grandolfo, 2007).

Vanno sottolineati i recenti stanziamenti ministeriali per la promozione dei consultori, soprattutto nella linea del *supporto alla genitorialità*, contrastando un atteggiamento prevalente di sanitarizzazione e lo svuotamento di contenuto dei consultori. Il Piano rilancia i consultori familiari con un accordo tra le Regioni e il Dipartimento per le politiche familiari per lo stanziamento di oltre 20 milioni di euro – 15 a carico del Fondo nazionale per la famiglia, gli altri a carico delle Regioni – finalizzati a potenziare il ruolo dei consultori e la loro riorganizzazione a favore delle famiglie. In particolare i fondi sono stati dedicati a potenziare e riorganizzare i servizi forniti dai consultori, con criteri di qualità, efficienza e produttività.

In generale le criticità da affrontare sono legate a un cambiamento dell'utenza, con un aumento delle fasce di popolazione deboli, con particolare riferimento a migranti e giovani; al cambiamento di richieste dell'utenza, che esprime un più ampio bisogno di salute, di tipo fisico, psichico e relazionale e un'attenzione particolare all'evento nascita.

Il servizio di mediazione familiare

Questo servizio ha lo scopo di svolgere attività dirette al superamento dei conflitti familiari, ma anche sociali e culturali, attraverso una logica di accoglienza e sostegno di tipo dialogico e mite. La dimensione della mediazione introduce una nuova cultura che lavora sulle potenzialità positive insite nella conflittualità e nella crisi e valorizza la capacità dei soggetti di individuare soluzioni idonee al superamento della crisi, contrapponendosi a una visione che tende a colpevolizzare la coppia con problemi e in fase di separazione e che può innescare meccanismi psicosociali negativi.

La mediazione familiare offre un percorso per la riorganizzazione delle relazioni familiari. In un contesto strutturato il mediatore, come terzo neutrale e con una formazione

specificata, sollecitato dalle parti, nella garanzia del segreto professionale e in autonomia dall'ambito giudiziario, si adopera affinché i genitori elaborino in prima persona un programma soddisfacente per sé e per i figli, in cui possano esercitare la *comune responsabilità genitoriale*.

Attraverso la mediazione non si elimina la conflittualità, la si modera evidenziandone gli elementi costruttivi: infatti essa mira a stabilire un clima di cooperazione e di rispetto reciproco, al raggiungimento del *self-empowerment*. La mediazione familiare affronta la crisi mantenendo una mentalità progettuale e si connota come una pratica preventiva rispetto al malessere dei figli in seguito alla separazione in quanto gli effetti negativi della stessa sono più legati alle modalità di gestire la separazione, al perdurare nel tempo di conflittualità.

Attraverso la mediazione non si vuole normalizzare l'evento: ciò che si tende a normalizzare è l'insieme delle aspettative e dei sentimenti che le persone sperimentano. La pratica della mediazione rappresenta pertanto un approccio per la riorganizzazione emotiva e relazionale, ma si può occupare anche di aspetti pratici e concreti.

Tra i punti di forza: giova ricordare che oggi si parla di varie forme di mediazione giovanile, culturale, scolastica, sociale e penale. Si tratta di interventi che rientrano all'interno di una cultura più generale orientata all'altro. Il servizio di mediazione può offrire un concreto aiuto ai problemi della vita familiare, alla difficoltà di conciliare impegni e tempi di lavoro e di cura, per sostenere le coppie giovani, le famiglie monoparentali, i genitori temporaneamente in difficoltà. Attraverso la creazione, nello spazio della mediazione, di uno scenario simbolico che si sostanzia nel dialogo sulla quotidianità, sugli affetti, sui compiti di cura verso i figli, viene facilitato il dialogo diretto tra genitori anche nei casi di rottura delle relazioni coniugali e di contenzioso giudiziario.

Particolare attenzione meritano le forme di: *mediazione culturale*, che approcciano, in maniera specialistica, le questioni dell'interculturalità e della società multietnica in cui viviamo; *mediazione penale*, agita con i nuclei familiari in cui sono presenti esperienze di violazione della legge penale, con particolare riferimento alla prevenzione per i cd. minori in area penale; *mediazione sociale*, finalizzata a una azione di comunità che fornisca sostegno alla risoluzione dei conflitti intergenerazionali nei nuclei familiari, di quelli territoriali tra aree diverse del territorio nell'ottica di un welfare di comunità che possa prevenire e ridurre il disagio ambientale, con particolare riferimento ai quartieri degradati e alle aree socioeconomiche depresse.

Tra le criticità vi è la scarsa diffusione dei servizi per la mediazione familiare: spesso quest'ultima è identificata con la terapia familiare, generando ovviamente confusioni operative, oltre che false aspettative. Sono note alcune esperienze in cui la mediazione familiare è svolta in servizi o centri che svolgono anche la mediazione penale. Si tratta spesso di servizi in convenzione, gestiti da organismi privati.

L'ambito della mediazione soffre di un vuoto normativo che non consente di sottoporre a verifica le attività svolte e soprattutto le vede fortemente condizionate dalla dimensione locale e quindi dalle culture sociali e politiche che decidono di investire o meno sulla mediazione nelle sue diverse applicazioni.

I servizi socioeducativi per la prima infanzia

I servizi per la prima infanzia costituiscono un sistema di opportunità educative che favoriscono il benessere e l'armonico sviluppo delle personalità dei bambini.

Com'è noto, l'offerta dei servizi di nido per la prima infanzia è oggi in Italia decisamente inferiore agli standard europei che fissano la soglia di copertura al 33% dei bam-

bini residenti. In tal senso un'opportunità è rappresentata dal Piano straordinario per lo sviluppo dei servizi per la prima infanzia per il triennio 2007-2009 che appare imponente: 727 milioni di euro, di cui 446 a carico dello Stato e 281 cofinanziati dalle Regioni. Il Piano rilancia anche la collaborazione tra lo Stato, le Regioni e i Comuni ed è stato approvato in sede di Conferenza unificata Stato-Regioni. Inoltre è prevista l'assistenza alle Regioni meridionali per poter utilizzare al meglio i fondi strutturali europei.

Nel corso degli ultimi decenni lo sviluppo del sistema dei servizi socioeducativi per la prima infanzia ha evidenziato due dinamiche nuove. Da un lato l'offerta si è articolata in tipologie diverse e accanto al nido d'infanzia tradizionale si sono sviluppati i servizi integrativi (spazi gioco, centri dei bambini e dei genitori, servizi e interventi educativi in contesto domiciliare) che offrono maggiore articolazione in termini di orario e di modalità di fruizione del servizio. I servizi integrativi si pongono l'obiettivo di rispondere con la necessaria flessibilità alla varietà dei bisogni, varietà connessa alle diverse età dei bambini e alle diverse tipologie di occupazione e dunque di esigenze di conciliazione dei genitori, con l'obiettivo di offrire, mantenendo alto il livello di qualità del servizio, massima opportunità di espressione alle potenzialità dei bambini e sostegno alle famiglie nell'espressione delle loro potenzialità educative.

L'altra dinamica è rappresentata dalla crescita nell'offerta della presenza del privato, in particolare del privato sociale, nella gestione di servizi sia a titolarità pubblica che a titolarità privata. Si tratta di una crescita che va governata da un robusto presidio pubblico capace di svolgere funzioni di coordinamento, controllo, monitoraggio e valutazione.

Dopo una fase iniziale nella quale si è assistito allo svilupparsi sul territorio di variegate e multiformi tipologie di servizi integrativi (spesso più originali nella denominazione che nella sostanza del servizio offerto), recentemente, grazie anche alla proposta da parte del CISIS del Nomenclatore dei servizi sociali, si è avviato il processo per la definizione a livello regionale delle tipologie di servizi integrativi. Nonostante lo sviluppo negli ultimi anni dei servizi integrativi, il nido d'infanzia rimane il servizio che maggiormente risponde alla molteplicità di bisogni espressi dai genitori. In particolare occorre considerare il fatto che è destinata ad aumentare nei prossimi anni la domanda di bambini figli di genitori stranieri che presentano una particolare tipologia di bisogni (nessuna rete familiare intergenerazionale, forte occupazione femminile).

Queste dinamiche si inseriscono in un quadro istituzionale modificato dalla riforma del titolo V del 2001. Diverse sentenze della Corte costituzionale hanno definito la materia dei servizi socioeducativi per la prima infanzia come materia concorrente, per la quale lo Stato definisce i principi fondamentali e i livelli essenziali mentre alle Regioni e Province autonome è demandato l'aspetto organizzativo e gestorio.

È necessario perciò che tutte le Regioni promuovano o aggiornino la propria normativa in materia, con la quale vengano definite le tipologie dei servizi offerti e le procedure di autorizzazione e accreditamento, con riferimento a precisi standard di qualità, anche in riferimento alla formazione di base degli educatori.

Anche in questo ambito la realtà nazionale è molto differenziata, con alcune Regioni che hanno nel tempo sviluppato l'offerta e costruito adeguati sistemi di monitoraggio e regolazione, e altre ancora molto lontane dal raggiungimento degli obiettivi prefissati. Sulla scia delle sollecitazioni avanzate dal Piano nazionale molte Regioni hanno promosso o stanno promuovendo linee guida per l'accreditamento delle strutture e per la configurazione dei servizi tentando di uscire dall'approssimazione e da un modello assistenziale in cui ancora molti casi si muovevano. Il processo è reso complesso dalla necessità di adeguare strutture, of-

ferta, figure professionali e collocazione del servizio nella rete, ma da sviluppare è anche la connessione dei servizi per l'infanzia su due linee: quella della *conciliazione dei tempi* e quella del *supporto alla genitorialità*, integrando l'offerta ai piccoli con programmi specifici di supporto ai genitori. Questo mutamento implica un impegno costante dello Stato e degli enti locali e rafforza la natura dei nidi come strumenti di supporto alla crescita dei bambini e alla funzione educativa delle famiglie, con un forte potere di inclusione sociale.

Altro tema critico riguarda i costi di gestione dei nidi pubblici, comprendendo anche quelli in convenzione. Trattandosi di servizi alla persona svolti da persone, la qualità dipende direttamente dalla qualità degli educatori, che rappresentano un costo che non si può comprimere oltre certi livelli. C'è una spesa minima sotto la quale non si può garantire la qualità del servizio e tale spesa è legata essenzialmente ai due standard numerici (rapporto mq/bambini e rapporto educatori/bambini) e alla tipologia dei contratti di lavoro. Per questo è considerato prioritario il problema dei costi di gestione dei servizi, che non possono che essere sostenuti per la maggior parte dalla spesa pubblica, anche per consentire all'iniziativa privata di integrarsi nella rete delle opportunità offerte in modo equo e generalisticamente accessibile da parte dei bambini e delle famiglie.

Servizi educativi e del tempo libero

In questo ultimo decennio, inizialmente grazie soprattutto ai finanziamenti a suo tempo ottenuti dalla L. 285/1997 (ora disponibili solo per le 15 Città riservatarie del fondo), si sono attivati servizi educativi e del tempo libero, ludoteche, spazi ricreativi all'aperto e centri di aggregazione per bambini e adolescenti che hanno segnato un punto di svolta per molti welfare locali. Tra i diversi servizi attivati in questi anni, si possono segnalare alcune buone pratiche.

- *Centri estivi e progetti di animazione territoriale*, configurati come attività tese a alleviare il carico familiare nella cura dei bambini e dei ragazzi durante il periodo estivo, momento delicato per molte famiglie, laddove risulta difficile, soprattutto per le donne, conciliare lavoro e cura dei figli.
- *Centri polivalenti*, intesi come spazi laboratorio mirati a favorire la socializzazione, l'acquisizione e il rispetto delle regole di convivenza civile, anche attraverso interventi di mediazione del conflitto in ambito comunitario.
- *Sostegno ai gruppi di adolescenti*, alla promozione dell'associazionismo locale, anche attraverso l'affidamento di spazi comuni (strutture, aree verdi, spazi condominiali).
- *Sensibilizzazione della polizia municipale*, quale presenza istituzionale sul territorio più vicina al cittadino, alle tematiche "legalità e pari opportunità".
- *Servizi domiciliari*, servizi che consentono di tutelare e migliorare i rapporti tra genitori e figli presso il domicilio di famiglie con figli a rischio di emarginazione attraverso interventi di natura sociale ed educativa, rivolti a fini preventivi e a fini di sostegno al nucleo familiare.
- *Servizi di aggregazione (semiresidenziale)*, servizi che forniscono risposte diversificate ai bambini e alle famiglie in difficoltà promuovendo azioni educative e di sostegno scolastico.
- *Servizio di "sostegno scolastico"* rivolti a bambini e ragazzi che consentono di facilitare i percorsi scolastici aiutando famiglie che si trovano in una situazione di difficoltà contingente attraverso l'elaborazione di interventi e progetti d'accompagnamento di alunni della scuola dell'obbligo.

In questa tipologia di servizi, pur nella loro multiformità, convivono esperienze che rappresentano un'opportunità di crescita per tutti i bambini, gli adolescenti e le loro famiglie e servizi che hanno anche una potenzialità preventiva in quanto favoriscono la rilevazione precoce del disagio e l'attivazione di ulteriori offerte di aiuto e tutela.

Uno dei punti di forza di queste esperienze è la loro diversificazione, che tende alla personalizzazione degli interventi e alla copertura di domande sociali eterogenee. In questi casi l'offerta di servizi all'infanzia e all'adolescenza è segnata anche da una prospettiva legata al sostegno della genitorialità declinabile sia nel favorire la conciliazione dei tempi sia nell'attivazione di forme di accompagnamento rivolte a evitare l'allontanamento dei bambini dalla famiglia in difficoltà. In questa prospettiva, sia le esperienze dei centri educativi territoriali sia soprattutto quelle degli interventi domiciliari rappresentano una risorsa strategica ancora sottoutilizzata. Da notare infine lo sforzo fatto da alcuni di questi servizi e progetti nell'affrontare la dispersione scolastica e l'orientamento scolastico e nel passaggio dal sistema formativo a quello occupazionale.

Nonostante l'interesse suscitato da queste esperienze, non mancano diversi aspetti di criticità. In primo luogo la difficoltà a passare da una fase di sperimentazione e avvio, sostenuta dai finanziamenti assicurati dal fondo della L. 285/1997, a una fase di stabilizzazione, resa per molte realtà difficoltosa con il passaggio alla regionalizzazione. Molti progetti hanno visto ridursi nel tempo le risorse a disposizione e in alcuni casi sono stati sospesi, interrompendo quel cammino a suo tempo avviato rivolto non solo alla protezione delle situazioni sociali e familiari più difficili, ma anche alla promozione delle opportunità di vita dei bambini.

L'affidamento familiare

L'affidamento familiare è una delle forme principali di protezione dei bambini in caso di momentanea incapacità della famiglia. Infatti questo istituto attua il diritto del bambino a una famiglia attraverso il suo momentaneo inserimento in una famiglia sostitutiva che ha delle responsabilità paraparentali modellate su quelle dei genitori: dare al bambino il mantenimento, l'educazione, l'istruzione e le relazioni affettive di cui ha bisogno e mantenere per lui gli ordinari rapporti con le autorità sanitarie e scolastiche. L'affidamento familiare rappresenta così il passaggio dalle politiche di assistenza (che venivano attuate con i ricoveri negli istituti, ora chiusi) alle politiche di accoglienza.

Per realizzare nel modo migliore la sfida di fare delle famiglie, pur con i loro problemi, la risorsa principale di solidarietà con altre famiglie in difficoltà e con i loro bambini, come scambio di aiuto, occorre precisare meglio alcuni punti.

L'affidamento familiare non ha una forma unica e le legislazioni delle Regioni e delle Province autonome dovrebbero accogliere e disciplinare queste diversità. Accanto all'esperienza classica dell'affidamento familiare residenziale, sono state sperimentate altre tipologie di affidamento, come l'affidamento accompagnato da sostegni educativi esterni, l'affidamento omoculturale, l'affidamento professionale, ecc.

L'obiettivo principale del progetto di affidamento è il rientro del bambino nella famiglia di origine: ciò presuppone un forte investimento progettuale, da parte dei servizi titolari della presa in carico, nei confronti della famiglia di origine del bambino. Il progetto non può fermarsi, come purtroppo spesso avviene, all'allontanamento, che rischia così frequentemente di trascinarsi *sine die*, ma deve contenere in una chiara ed esplicita prospettiva temporale, l'insieme di azioni che i servizi nel loro insieme intendono attuare con il bambino e la sua famiglia d'origine, oltre, naturalmente, a quelle a sostegno della famiglia affidataria.

Un momento cruciale è l'uscita dall'affidamento familiare. La questione riguarda sia il ritorno del bambino affidato presso i genitori, sia il suo passaggio in un'altra famiglia affidataria o in una comunità, sia l'avvio verso un'adozione con il trasferimento in una famiglia scelta dal tribunale per i minorenni. Un buon passaggio dalla famiglia degli affidatari a questi altri contesti di arrivo dovrebbe avvenire con la collaborazione fra le due famiglie; con una preparazione adeguata del bambino; con progressività, facendo frequentare prima al bambino la famiglia di arrivo, senza operare distacchi improvvisi; assicurando che il bambino possa, successivamente, mantenere dei rapporti con gli affidatari.

La disciplina legislativa del ruolo degli affidatari nei procedimenti giudiziari si presenta lacunosa (ciò dà luogo a soluzioni giurisprudenziali molto diverse) e deve essere completata. Se l'affidatario già oggi deve essere sentito nei procedimenti civili in materia di potestà, di affidamento e di adottabilità del minore affidato per portare le opinioni e proposte di chi meglio conosce il bambino, ci si chiede se non sia opportuno introdurre l'affidatario come figura di accompagnamento dell'affidato vittima di abusi nell'eventuale procedimento penale contro l'abusante; prevedere espressamente che l'affidatario – in quanto titolare di poteri paraparentali attribuitigli dalla legge – quando l'oggetto del giudizio riguardi l'affidamento del minore o la sua disciplina possa agire in giudizio con un ricorso, proporre un intervento in un procedimento giudiziario in corso, fare impugnazione e che, a tale fine, gli debbano essere comunicati i provvedimenti relativi al minore.

Una migliore diffusione dell'affido è possibile se nel territorio sono presenti dei centri per l'affido familiare che curano la promozione e la diffusione dell'affidamento e l'accompagnamento delle famiglie affidatarie. Stante l'autonomia delle Regioni, in materia di regolamentazione, e dei Comuni, in materia di gestione, possiamo individuare le principali specificità riconosciute ai centri per l'affido familiare nella maggior parte delle normative regionali:

- promozione della cultura dell'affido e della solidarietà familiare;
- promozione dell'integrazione con gli altri servizi in favore della famiglia e dei bambini;
- individuazione, formazione e selezione delle famiglie che aspirano all'affido;
- cura dell'abbinamento bambino/affidatario;
- stipula del progetto educativo individualizzato;
- istituzione dell'anagrafe degli affidatari e cura della banca dati collegata con il sistema informativo dei servizi sociali;
- stipula assicurazione e contributo economico agli affidatari;
- istruttoria del provvedimento di affidamento;
- monitoraggio e verifica del progetto educativo individualizzato;
- promozione e realizzazione di azioni formative e di aggiornamento in favore degli operatori che si occupano di affido;
- sostegno psicopedagogico alla famiglia affidataria;
- redazione di relazioni periodiche sulle attività svolte.

Altre funzioni relative alla presa in carico del minore e della sua famiglia di origine, quali il sostegno psicologico alla famiglia d'origine e ai minori e il sostegno alle famiglie d'origine per la riduzione/risoluzione delle problematiche che hanno determinato l'affido e per il rientro del bambino nel proprio nucleo familiare, secondo i modelli organizzativi adottati, possono essere svolte direttamente dal centro (che quindi assume anche una funzione di servizio tutela), oppure in collaborazione con il servizio che ha la responsabilità della presa in carico del minore e della sua famiglia. Anche da questo punto di vista le differenze fra Regioni e ambiti territoriali sono notevolissime. Vi sono ambiti in cui l'espe-

rienza dei centri per l'affido è consolidata, altri nei quali l'affidamento familiare rientra fra le attività del servizio sociale locale, altri dove non c'è particolare cura nello sviluppo dell'affidamento familiare.

Nel tempo si sono consolidate alcune buone prassi che corrispondono all'attivazione di un virtuoso processo di concertazione pubblico/privato, all'affiancamento del centro per l'affido con servizi domiciliari, di sostegno alla genitorialità, di contrasto alla povertà; alla diffusione di affidi flessibili (part-time, nei fine settimana, pomeridiani, per attività specifiche).

Lo scambio di buone prassi, finalizzato alla conoscenza e alla valorizzazione di quanto già realizzato, è senz'altro una metodologia da perseguire. Si segnala per questo l'esperienza in corso coordinata dal Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali⁵ del Progetto nazionale affido, con l'avvio di un percorso di confronto e riflessività che, anche attraverso il coinvolgimento di tutti i soggetti interessati, può portare i soggetti istituzionali (Stato, Regioni ed enti locali) a definire attraverso una concreta azione di *governance* partecipata alcune linee di indirizzo comuni quali veri e propri livelli essenziali processuali.

Alcune criticità vanno invece individuate: nella preponderanza degli affidi giudiziari rispetto a quelli consensuali, nella lunga durata degli affidi, nella frammentarietà degli interventi, nell'alto turn-over degli operatori impegnati nel percorso dell'affido, nella precarietà delle prestazioni erogate, nello scarso sostegno alle famiglie d'origine. Criticità che spesso sono frutto della mancanza di un sistema consolidato di servizi per l'infanzia e l'adolescenza in cui i centri per l'affido debbono essere inseriti.

I servizi semiresidenziali e residenziali

La legge (art. 2, cc. 2 e 4 L. 184/1983) definisce le comunità per minori come «comunità di tipo familiare [...] caratterizzate da organizzazione e da rapporti interpersonali analoghi a quelli di una famiglia». Questo significa che elemento costitutivo di ogni comunità è la somiglianza a una famiglia, che si realizza per lo spazio edilizio dove la comunità vive, che risponde al modello dell'abitazione familiare, e per il legame fra le persone che, come in una famiglia, è insieme di convivialità e di disegualianza.

Occorre verificare quanto le comunità rispondano in modo soddisfacente a questi criteri.

Anzitutto, le comunità sono nate come alternativa agli istituti e non devono diventare semplicemente sostitutive degli istituti stessi dopo la loro chiusura o costituire dei piccoli istituti assistenziali e, quindi, luoghi di "parcheggio" e di abbandono. Occorre un monitoraggio nazionale sull'effettiva chiusura degli istituti e quindi anche sulle comunità per accertare che esse abbiano attitudini e qualità che le distacchino dagli istituti. La preoccupazione riguarda soprattutto i vecchi istituti che si sono trasformati in comunità: essi devono modificare non solo l'assetto abitativo, che deve essere di tipo familiare, ma anche mentalità, concezione del ruolo, qualità educative, stili di vita.

Le comunità devono avvicinarsi al modello della famiglia anche con la presenza di figure educative stabili.

⁵ All'esperienza partecipano inoltre rappresentanti del Dipartimento per le politiche della famiglia; del Coordinamento nazionale servizi affido (CNSA); della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome; dell'UPI; dell'ANCI; del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

Sarebbe inoltre utile che le normative delle Regioni dettassero almeno delle linee generali per definire gli specifici spazi di utenza e di accoglienza delle comunità rispetto all'affidamento familiare. Infatti comunità e affidamento familiare rappresentano risposte a bisogni diversi, anche se i confini sono spesso difficili da indicare. In linea di massima per i neonati e i bambini più piccoli è opportuno che la scelta sia indirizzata, anche per i casi di pronto soccorso, verso famiglie affidatarie, da preparare appositamente. Per i bambini e i ragazzi che si sospettano gravemente abusati o maltrattati la soluzione che sembra più adeguata è la collocazione in comunità con professionalità specifiche e caratteristiche di specializzazione per valenze riparative-terapeutiche. È necessario prevedere comunità specializzate anche per bambini vittime di esperienze traumatiche gravi per affrontare la crisi dell'allontanamento assicurando livelli adeguati di sicurezza, protezione e cura, oltre a interventi di valutazione circa l'eventuale ricuperabilità delle competenze genitoriali.

È comunque necessario che, per quanto possibile e compatibilmente con le situazioni di urgenza, ogni allontanamento di un bambino o un ragazzo dalla propria famiglia sia realizzato all'interno di un progetto dove la scelta della risorsa accogliente sia il frutto di approfondita valutazione e sia caratterizzata da appropriatezza e opportunità con riferimento alla specifica situazione del minore.

In attuazione della riforma del titolo V della Costituzione, sono le Regioni a emanare regolamenti dettagliati definendo tipologie, criteri e quant'altro occorre per autorizzare il funzionamento di queste strutture. In virtù di questo principio, il quadro normativo regionale risulta estremamente variegato. Molti regolamenti regionali si soffermano più sui requisiti strutturali attinenti la logistica che sulla richiesta di standard che garantiscano la qualità dell'offerta (composizione e formazione permanente dell'équipe, modi e forme della progettazione educativa, rapporti con il territorio, valutazione del lavoro svolto, ecc.).

La L. 328/2000 ha avviato il sistema dell'accreditamento anche nell'ambito dei servizi sociali e quindi anche nel caso delle comunità di accoglienza per minori. Al Comune in cui territorialmente risiede la comunità spetta il rilascio dell'autorizzazione al funzionamento; a esso spetta anche una corrispondente funzione di controllo. Nelle Regioni dove è attivo il sistema dell'accreditamento la sfida è che esso rappresenti uno stimolo per lo sviluppo qualitativo dei processi di accoglienza; il rischio è che si tramuti in una moltiplicazione di adempimenti burocratici.

In questi anni l'impulso dato dalla L. 149/2001 al cosiddetto processo di deistituzionalizzazione ha favorito la nascita e la diversificazione dell'offerta dell'accoglienza residenziale e diurna producendo una maggiore integrazione di queste esperienze nei sistemi di welfare locali. Nonostante ciò, persistono alcune criticità che vanno affrontate, pena il soffocamento delle esperienze più innovative in parte emerse ricorrendo negli anni precedenti ai fondi messi a disposizione dalla L. 285. Tra le criticità, vanno ricordate: il ritardo dei pagamenti da parte dei Comuni che mettono in grave pericolo la continuità dell'assistenza ai bambini accolti e delle professionalità coinvolte; la difficoltà – nelle diverse forme di accreditamento che le Regioni hanno promosso – a distinguere i servizi educativi dalle comunità tutelari che accolgono bambini e ragazzi vittime di violenza, bisognosi di attenzione e cura particolari; l'assenza di progetti “quadro” di presa in carico che evitino la “lunga degenza” nella struttura e il mancato coinvolgimento delle famiglie di origine, quando sarebbe possibile, per un rientro programmato del bambino nella propria famiglia.

Va inoltre ricordato che fra le questioni che finora non hanno trovato una risposta soddisfacente c'è quella della sorveglianza sulle comunità e sui bambini in comunità. Essa è attribuita al procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni dall'art. 9, c.

3, della L. 184, modificato dalla L. 149, ma i rilievi proposti sull'effettività e sulla qualità di questa attività ispettiva (come già prima sulle ispezioni che venivano svolte dai giudici tutelari) impongono di chiedersi se si debba trasferire questo compito ad altri organi più appropriati e, in particolare, al garante territoriale dell'infanzia, peraltro istituito solo in alcune Regioni. Se la titolarità di verifica sulle collocazioni eterofamiliari rimane al procuratore, bisogna comunque modificare il testo dell'art. 9, c. 3, per definire meglio gli obiettivi delle visite (accertare per ogni bambino le ragioni e l'utilità del ricovero, la possibilità e i tempi del ritorno presso la famiglia, la esperibilità di un affidamento presso una famiglia disponibile all'accoglienza ovvero l'apertura di una procedura di adottabilità) e per escludere la pratica di deleghe alla polizia giudiziaria, la quale ha tutti altri compiti da svolgere.

Vi sono poi competenze in capo al servizio inviante (sul progetto individuale), all'ente locale (per il mantenimento delle condizioni organizzative e strutturali), all'azienda sanitaria (per le condizioni igienico-ambientali). In ogni caso, pur garantendo la necessaria capacità sanzionatoria, è bene che la vigilanza diventi un'opportunità di crescita per tutto il sistema dei servizi. Questo è possibile quando la collaborazione, il confronto e lo scambio, nel rispetto dei propri ruoli e competenze, è prassi costante, quando vi è circolazione delle informazioni e soprattutto quando i flussi informativi sono sostenuti da un monitoraggio costante su tutti i bambini fuori famiglia.

Sono ancora troppo poche le Regioni che dispongono di un'aggiornata banca dati capace di restituire costantemente caratteristiche e criticità nelle esperienze di accoglienza extrafamiliare che possono essere oggetto di un'azione di vigilanza "preventiva". In questa direzione va però segnalato il recente sforzo che Regioni, CISIS, Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali e Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza stanno facendo per arrivare ad avere un monitoraggio nazionale annuale dei bambini fuori famiglia.

I servizi per l'adozione nazionale e internazionale

I dati sull'adozione internazionale, resi disponibili dalla Commissione per le adozioni internazionali, segnalano un incremento notevole del numero dei bambini stranieri adottati in Italia: nel 2008 sono entrati nel nostro territorio 3.977 bambini, il numero più alto degli ultimi 9 anni. Il numero delle adozioni nazionali, invece, è un dato di difficile acquisizione; l'ultima rilevazione nazionale è del 2007 e indica 1.815 adozioni completate e 903 affidamenti preadottivi deliberati. A questo ultimo dato si aggiunge il gran numero di bambini e ragazzi collocati temporaneamente presso le famiglie in attesa di una definizione legale della situazione.

Si tratta di numeri notevoli, che richiamano una seria attenzione da parte delle istituzioni chiamate a intervenire. Prime tra tutte le Regioni, tenute a predisporre la rete dei servizi e a promuovere la realizzazione di protocolli di intesa tra enti locali, sociali e sanitari ed enti autorizzati, in particolare per la materia dell'adozione internazionale. Nel quadro dei protocolli di intesa e nelle linee della programmazione regionale, agli enti locali, Comuni e ASL è demandato il compito di informazione e orientamento delle coppie richiedenti l'adozione nazionale e internazionale, di valutazione delle risorse e delle capacità genitoriali, di sostegno e potenziamento del nuovo ruolo genitoriale. A queste stesse realtà territoriali è in seguito affidato il compito di monitorare e sostenere il percorso adottivo, nel postadozione, in collaborazione con gli enti autorizzati nel caso di bambini provenienti dall'estero.

È evidente che per potere offrire un servizio efficiente occorre che le risorse presenti vengano messe in rete, attraverso protocolli di intesa e accordi interistituzionali che, come nel caso di diverse esperienze regionali, possano permettere la costruzione di un processo di interazione partecipato tra servizi. La rete così costituita appare strumento tanto più prezioso in quanto rivolto a bambini e famiglie che hanno la necessità prioritaria di ascolto, accoglienza e integrazione, stabilendo compiti, risorse e obiettivi di ciascun attore. Questo delicato ruolo impone la realizzazione di momenti di aggiornamento continuo degli operatori e un confronto tra servizi per l'approfondimento di una realtà in continua evoluzione.

Sul tema dell'adozione il repertorio delle esperienze è molto ricco. In particolare sono raccolti e qualificabili come "buone pratiche" di riferimento gli atti con cui le Regioni, le Province e i Comuni hanno pianificato e codificato le modalità per la gestione delle adozioni nazionali e internazionali curando i diversi aspetti dalla cooperazione tra i diversi soggetti pubblici e del terzo settore impegnati nella tutela specifica dei bambini attraverso l'individuazione di percorsi con le famiglie prima e durante l'adozione. Inoltre dal *punto di vista organizzativo* viene evidenziata l'importanza delle attività di monitoraggio, formazione e consulenza alle coppie; la costruzione di linee operative rivolte sia agli operatori che alle coppie; l'attivazione e la manutenzione di équipe centralizzate. Va contemporaneamente sottolineato il valore dell'*integrazione delle professionalità* in tutte le fasi del processo adottivo.

È importante ricordare sempre che l'adozione ha esclusivamente l'obiettivo di garantire al bambino una famiglia e non costituisce un presunto o implicito riconoscimento del diritto degli adulti alla filiazione adottiva. In questo ambito di riconoscimento della centralità del diritto del bambino alla famiglia si colloca l'attenzione all'emergere, accanto alle condizioni di minori in totale abbandono, di situazioni "grigie" di abbandono progressivo (che matura cioè progressivamente, anche a tempi lunghi) o di semiabbandono (spesso i genitori sono incapaci educativamente, pur mantenendo il figlio un legame affettivo con loro). Anche per questi bambini occorre affermare il diritto alla famiglia con una rinnovata attenzione progettuale da parte dei servizi territoriali di riferimento ma anche con l'apertura, quando è necessario, a nuove forme di accoglienza. Per dare una risposta a questo tipo di situazioni una parte della magistratura minorile ha realizzato dei modelli adottivi prima meno praticati: per esempio la pronuncia di adozioni legittimanti aperte e miti quando per il bambino è bene mantenere dei rapporti personali con la famiglia di origine (spesso con nonni o zii), l'utilizzazione dell'adozione in casi particolari per dare stabilità ad affidamenti familiari a tempo indeterminato senza rompere i legami giuridici con la famiglia d'origine, i passaggi "dolci" del bambino dagli affidatari agli adottanti con mantenimento dei rapporti fra le due famiglie. A questo variegato articolarsi delle decisioni della magistratura minorile corrisponde nelle prassi adottate un'analoga diversità di orientamenti con protocolli di intesa realizzati in alcune parti d'Italia che puntano sull'affidamento familiare anche fino a 21 anni, eliminando di fatto il requisito normativo della temporaneità, e altri che tendono a realizzare in tali casi l'"adozione in casi particolari". Sono temi e questioni sulle quali occorre sviluppare con maggiore attenzione una riflessione tra i diversi soggetti, nell'intento di favorire una diversificazione dei servizi e delle opportunità adeguate alla risoluzione di nuovi e vecchi problemi.

Le esperienze realizzate nel campo dell'adozione propongono alcune criticità e punti che meritano un approfondimento:

- una maggiore attenzione all'informazione e alla preparazione dei coniugi che si rivolgono all'adozione rispetto all'attività di valutazione;

- l'unificazione della descrizione legislativa dei percorsi sociali per l'informazione e la preparazione relativi all'adozione nazionale e internazionale;
- lo spostamento del baricentro dell'impegno dei servizi dal preadozione al postadozione, quando le famiglie si trovano frequentemente a scontrarsi con gli esiti traumatici di esperienze pregresse del bambino adottato, senza neppure conoscerle fino in fondo e senza essere dotate dei supporti necessari;
- l'attenzione a una verifica rigorosa dell'effettiva condizione di abbandono del bambino nei Paesi stranieri che non hanno sottoscritto la Convenzione de l'Aja del 29 maggio 1993.

Anche dal punto di vista legislativo, se non proprio dei servizi, si sono rilevate nel corso delle esperienze di un decennio alcune criticità che devono essere affrontate. Appare infatti ormai incomprensibile la disuguaglianza fra i bambini adottati con adozione cosiddetta "piena", che hanno lo stato di figli legittimi (art. 27, c. 1, L. 184), e i bambini adottati con "adozione in casi particolari", che hanno uno stato parificato ai figli naturali (ex art. 55 L. 184). Tale disuguaglianza si farà addirittura insostenibile quando il legislatore abolirà la distinzione fra figli legittimi, figli legittimati e figli naturali. Ogni adozione deve attribuire all'adottato la qualità di figlio con i medesimi effetti giuridici; in particolare, ogni figlio adottato entra anche nella famiglia allargata e deve perciò costituire rapporti giuridici con gli ascendenti, i fratelli e i parenti di ciascun ramo genitoriale.

Su altri punti, viceversa, la disciplina dell'adozione deve diventare meno rigida, per potersi adattare ai bisogni di ogni singolo bambino. Essa può venire presentata non come rottura di ogni situazione precedente ma come progetto che si modella sulla figura del bambino. Fermo restando che la forma giuridica assolutamente prevalente e normale rimarrà la cosiddetta adozione "chiusa", la flessibilità dell'adozione dovrà riguardare specialmente:

- i rapporti giuridici con la famiglia di origine, che in qualche caso possono e devono essere conservati, come già avviene nell'attuale "adozione in casi particolari";
- i rapporti di fatto con la famiglia di origine o con alcuni familiari, così come con gli ex affidatari, che possono essere mantenuti quando ciò corrisponde all'interesse del bambino che aveva con loro dei legami affettivi;
- il cognome dell'adottato, che di norma diventerà il cognome degli adottanti con la possibilità che però l'adottato mantenga il cognome originario o affianchi il cognome degli adottanti al proprio anteponendolo o posponendolo quando il cognome originario sia ormai elemento di identità del soggetto o quando particolari situazioni rendano ciò opportuno.

I servizi per i minori diversamente abili

Il Governo italiano nel 2007 ha sottoscritto la Convenzione internazionale sui diritti delle persone con disabilità dell'ONU del 2006, ratificandola poi con la L. 18/2009.

Secondo l'OMS, che ha promosso l'uso dell'ICF (*International classification of functioning, disability and health*) come strumento per la valutazione della disabilità, la persona affetta da una disabilità si caratterizza per vari *pattern* di funzionamento in diversi contesti, in base al fatto che gli elementi ambientali agiscano da barriere o da facilitatori. Per mettere in campo una presa in carico adeguata, che vada a ridurre per quanto possibile la disabilità della persona, è quindi necessario non solo essere formati nell'applicazione delle diverse terapie riabilitative, ma anche descrivere in dettaglio le componenti del funzionamento di quel bambino, analizzare le interazioni ambientali, e in particolare se esse agi-

scono da barriere o da facilitatori per la persona, e a questo punto strutturare interventi indirizzati a tutti i fattori in gioco.

Secondo l'ISTAT (2005) sono circa 145.000 i bambini di 6 anni e più che presentano problemi di disabilità e invalidità e che vivono in famiglia.

La complessità dell'assistenza necessaria non è la stessa per tutte le forme della disabilità. Per alcune condizioni esiste un protocollo assistenziale abbastanza ben definito, per cui potrebbe essere sufficiente soltanto la presenza del "patient manager" sul territorio, con richiesta di consulenza periodica presso i centri di riferimento. Per altre numerosissime condizioni non esistono linee guida o raccomandazioni assistenziali ed è necessario lo stretto coinvolgimento di un "patient manager" particolarmente esperto in quello specifico campo, individuabile soltanto in un centro di riferimento per malattie croniche, genetiche e/o disabilità complesse in età evolutiva.

In tutti i casi e per tutti i pazienti sono necessari interventi "personalizzati" con l'esigenza di formulare un Piano assistenziale individuale che sia: multidisciplinare, oltre che multispecialistico; globale, poiché questi bambini hanno diritti e bisogni di salute del tutto analoghi a quelli di tutti gli altri bambini; integrato, poiché il trattamento di queste patologie è medico-clinico, ma anche basato prevalentemente, in alcuni casi, su interventi sociali, riabilitativi ed educativi; partecipato, tra i clinici e con i familiari e quando possibile anche con i bambini.

Il modello operativo di rete opera in collaborazione con i centri di riferimento per le patologie a maggiore complessità e rinforza il concetto di Percorso assistenziale individualizzato: percorso condiviso all'interno della rete assistenziale e con procedure definite che superino la logica della prestazione. Un aspetto non marginale di questo complesso percorso riguarda infine lo stretto raccordo che deve realizzarsi fra la componente squisitamente assistenziale e gli aspetti sociali della gestione del paziente e della sua famiglia, in un'alleanza terapeutica fondamentale per la gestione ottimale delle patologie complesse.

In alcuni ambiti territoriali del Paese sono stati realizzati specifici protocolli per l'integrazione scolastica dei minori con disabilità che rafforzano i principi dell'integrazione attraverso l'accordo di programma. Tuttavia in molti casi si continuano a registrare molte difficoltà e criticità a realizzare una presa in carico integrata.

Tra le buone pratiche sono da segnalare i progetti *I care*, orientati a promuovere nelle scuole gli atteggiamenti di accoglienza e pratiche relazionali tra alunni, e il progetto *e-inclusion* per supportare l'integrazione scolastica con le nuove tecnologie.

Sul lato delle criticità, va segnalato che una nuova stagione delle politiche sociali per i bambini disabili deve caratterizzarsi per il superamento della frammentazione degli interventi agiti a livello nazionale (che hanno visto attivi separatamente soprattutto i Ministeri della pubblica istruzione, della sanità, della solidarietà sociale e delle pari opportunità) e per una continuità e coerenza fra le politiche dello Stato e delle Regioni e Province autonome titolari dell'assistenza. Un salto di qualità in tale senso potrebbe essere assicurato dall'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità (previsto dalla L. 18/2009), che potrebbe costituire il "motore" per rilanciare: il coordinamento degli interventi a sia livello locale che nazionale, la formazione degli operatori, le proposte normative (soprattutto per il recepimento sostanziale e non solo formale dei dettami previsti dalla Convenzione del 2006), il monitoraggio e la valutazione di efficacia degli interventi, la valorizzazione delle buone pratiche.

Occorre inoltre conservare e incrementare la centralità della scuola, che offre un contesto di vita in cui i minori disabili possono vedere realizzato il proprio diritto di cittadinanza nello studio, nelle relazioni sociali, nello sviluppo delle proprie potenzialità e nella

formazione dell'identità. La riduzione delle risorse attualmente disponibili per l'attivazione e il mantenimento delle figure di supporto nella scuola (dagli insegnanti di sostegno agli operatori per l'assistenza materiale) e le discontinuità nei servizi di assistenza domiciliare segnalano il riemergere di una settorializzazione degli interventi che penalizza le acquisizioni maturate in questi ultimi decenni. Scelte che rischiano di lasciare nuovamente sole le famiglie con un carico di cura pesante sia sul piano emotivo che su quello materiale.

Un'altra criticità riguarda il sostegno alla famiglia da assicurare ai minori disabili più gravi ricoverati stabilmente (e non solo per un breve periodo di cure o riabilitazione) in strutture sanitarie, anche di lungodegenza, o in istituti psicopedagogici, che per le loro caratteristiche strutturali non rientrano neppure nella tipologia delle comunità di tipo familiare. Ma anche ai minori disabili che crescono in comunità terapeutiche o di tipo familiare che, talvolta, sono la prosecuzione dei vecchi istituti. Bisogna operare perché tutti questi minori, anche quelli con più gravi disabilità, non crescano e non diventino adulti nelle strutture residenziali. Quando si accerti che la loro famiglia non può o non intende riprenderli con sé, il principio è che essi devono trovare accoglienza in famiglie sostitutive, anche prevedendo affidamenti familiari professionali.

I servizi per i minori vittime di abuso e maltrattamento

Gli importanti provvedimenti legislativi in materia, approvati in modo frammentario a partire dal 1996 (quando i reati di violenza sessuale sono stati posti fra i delitti contro la libertà individuale), hanno riguardato prevalentemente l'intervento penale nell'illusione che fosse risolutivo introdurre nuove fattispecie di reati e innalzare il livello delle pene. Ora la Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei bambini contro lo sfruttamento e gli abusi sessuali adottata dal Comitato dei ministri d'Europa nel 2007 propone i principi generali per prevenire e combattere gli abusi, proteggere i diritti dei bambini vittime e promuovere la cooperazione internazionale in due direzioni: il completamento del sistema di protezione penale e, soprattutto, le attività di prevenzione, di protezione, di presa in carico e di cura svolte attraverso modalità integrate dai diversi soggetti, enti e professioni coinvolti.

Per questo è necessario che da una parte si miri a far crescere nella società un'attenzione serena (e quindi senza allarmismi) al tema e dall'altro si potenzi un sistema di protezione basato su un lavoro coordinato e specializzato per gli interventi di recupero e riabilitazione. I servizi integrati dedicati, competenti, qualificati e stabili possono svolgere un ruolo importante per cogliere i sintomi del disagio connesso all'abuso e al maltrattamento.

Numerose Regioni hanno deliberato linee guida che da un lato definiscono il problema, dall'altro propongono modelli organizzativi, anche abbastanza differenziati, centrati sulle fasi della rilevazione, della protezione e della valutazione. I servizi attivati per prevenire e contrastare la violenza all'infanzia riguardano: informazione e sensibilizzazione; consulenza per rilevazione, valutazione, diagnosi e cura; accoglienza specialistica con funzioni tutelari; reti per facilitare gli intrecci tra protezione e cura, tra percorsi di aiuto e di tutela.

I modelli organizzativi sono differenti e, pur evidenziando tutti la centralità dell'integrazione, di fatto, sul piano operativo, segnalano una serie di criticità soprattutto rispetto all'integrazione con i servizi territoriali sia dei Comuni sia delle ASL.

Certamente molto è stato fatto in questi anni per introdurre una *visione diversa*, più complessa e articolata sul tema della tutela e della cura delle bambine e dei bambini esposti a situazioni di violenza diretta e indiretta. Molti operatori si sono formati per riconoscere il rischio e sono nati ovunque gruppi di lavoro multidisciplinari con una specifica at-

tenzione ai percorsi di protezione dell'infanzia nelle sue varie articolazioni. Ma molto resta ancora da fare nei servizi sociali, nelle scuole (soprattutto), nella medicina del territorio, nei servizi sanitari e nei Pronto soccorso, per contrastare l'idea che la prevenzione e il contrasto della violenza non possa essere completamente delegata ai servizi specialistici, rendendo invisibili i bambini coinvolti in queste pratiche. In questa linea (Bianchi, 2007) vi è un impegno trasversale in atto per coniugare gli interventi di sostegno alla genitorialità e prevenzione della violenza attraverso:

- ampliamento della gamma di strumenti per affrontare la crisi familiare e il rischio di cronicizzazioni e patologizzazioni che portano alle violenze;
- esplicitazione della valenza riparativa degli interventi di sostegno educativo e domiciliare centrati sulla relazione bambino-genitore;
- sviluppo della dimensione multi-etnica e multiculturale dell'accoglienza e dell'ascolto di bambini e famiglie migranti;
- potenziamento e preparazione della rete dei servizi a sostegno di famiglie affidatarie e per il postadozione;
- connessione con i servizi per l'infanzia come luogo privilegiato di interazione precoce con i genitori;
- interventi di sostegno psicologico, sociale ed educativo a madri e padri.

I punti di forza delle esperienze a oggi realizzate in varie parti del Paese sono: la specializzazione degli interventi; la funzione di supporto al sistema territoriale da parte delle équipe specialistiche; la condivisione operativa sui casi; la formazione di una base locale di saperi e prassi; la costituzione di gruppi per contrastare isolamento e burnout degli operatori.

Tra i nodi critici vanno annoverati invece i seguenti elementi: l'assenza di équipe dedicate: spesso gli operatori sono "prestati" a ore, per cui vi è il problema dei tempi e della continuità; la contrapposizione tra operatori/operatrici delle équipe specialistiche e dei servizi territoriali sulla titolarità del percorso; i conflitti tra chi ha in carico i genitori con problemi (di dipendenza, salute mentale, ecc.) e chi tutela i bambini; la formazione e sensibilizzazione degli operatori della scuola e dei servizi educativi per la prima infanzia circa gli elementi predittivi; adeguate azioni di monitoraggio per valutare l'efficacia dei modelli e delle procedure adottate.

Fino a qualche anno fa, nei percorsi formativi di base di molte professioni d'aiuto non era previsto alcun approfondimento relativamente alle tematiche del maltrattamento o dell'abuso sessuale, e anche nel mondo accademico universitario le nuove teorie sul trauma e sui suoi effetti sono relativamente recenti e tuttora oggetto di controversie scientifiche.

Il *Documento di indirizzo per la formazione in materia di abuso e maltrattamento dell'infanzia*, approvato nel 2001 dall'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e dal Comitato di coordinamento per la tutela dei minori dallo sfruttamento e dall'abuso sessuale, ha tracciato alcune linee guida per l'organizzazione della formazione del personale della pubblica amministrazione individuando alcune grandi aree: informazione, sensibilizzazione e formazione di base; formazione specialistica multi o mono-professionale; formazione per l'introduzione di nuove figure professionali, come è avvenuto in Emilia-Romagna con l'introduzione dell'"esperto giuridico nella tutela dei minori e delle loro famiglie".

Quanto alle prospettive, non c'è dubbio che oggi manca una forte attenzione al minore sospetta vittima di abuso fisico, psicologico o sessuale. Questa centralità appare infatti offuscata dal primato attribuito al processo penale nei confronti dell'abusante. A questo fine è necessario pensare a uno statuto organico del minore vittima, in modo che:

- lo svolgimento dell'attività terapeutica a favore del minore presunta vittima sia indipendente dal corso del procedimento penale e prescinda dall'accertamento delle re-

sponsabilità penali, facendo riferimento ai bisogni riparativi del trauma attuale del minore;

- il bambino presunta vittima sia informato in modo adeguato e con un linguaggio comprensibile in relazione alla sua maturità di ciò che gli accade e delle ragioni per cui degli adulti e delle istituzioni si interessano di lui;
- si proceda alla nomina, quando gli stessi genitori sono abusanti o non protettivi, di un curatore speciale del minore che ne rappresenti gli interessi e lo segua nel processo sia civile che penale che lo riguarda (con una competenza generale e non limitata, come oggi, alla querela e alla costituzione di parte civile); lo stesso curatore, eventualmente, a sua volta designerà al minore un difensore per la tutela dei diritti del minore (art. 24, comma 1, Costituzione).

Più in generale, anche il sistema legislativo e sociale della protezione va in questi casi corretto in alcune delle sue criticità e completato su alcuni punti. Occorre infatti ampliare l'area del reato di induzione, favoreggiamento e sfruttamento della prostituzione minorile (art. 600-bis, c. 1 cp) e quello del reato di pornografia minorile (art. 600-ter, c. 2 cp) fino alle condotte di reclutamento di minori per la partecipazione a spettacoli pornografici, al rendersi responsabile della partecipazione di un minore a tali spettacoli, al trarre profitto da tale partecipazione e partecipare consapevolmente a spettacoli pornografici che includano la partecipazione di un minore. Anche l'area del reato di corruzione di minorenni va estesa alla condotta consistente nel fare assistere un minore con meno di 14 anni ad atti sessuali anche commessi da terzi o a spettacoli pornografici.

Infine, sul piano procedurale, la testimonianza del minore che ha la qualità di parte lesa va assunta nel processo penale secondo alcune modalità essenziali: senza un ritardo ingiustificato, ma dopo che il minore sia stato adeguatamente preparato; in un contesto protetto e a porte chiuse alla presenza del pubblico (come già prevede l'art. 472, c. 3 bis cpp); ricorrendo per le domande all'aiuto di professionisti formati a questo fine che possano mettere il minore in condizioni di esprimersi con serenità e spontaneità; videoregistrando la testimonianza evitandone, per quanto possibile, la ripetizione.

Il contrasto alla devianza e alla delinquenza giovanile

Le *Linee guida in materia di inclusione sociale a favore delle persone sottoposte a provvedimenti dell'autorità giudiziaria* (Italia. Ministero della giustizia, 2008) rappresentano uno strumento prezioso prodotto in questi anni per favorire le buone pratiche anche nell'area della giustizia minorile.

Tra le buone pratiche vanno rilevate le esperienze avviate nei diversi centri di giustizia minorile per garantire l'accesso a un'adeguata informazione ai minori e ai giovani adulti dell'area penale sulla rete delle risorse pubbliche e del privato sociale, fornire un supporto per l'orientamento e l'inserimento lavorativo e promuovere percorsi di formazione professionale.

Si sono implementati i protocolli del Dipartimento per la giustizia minorile con ministeri e organizzazioni del terzo settore per favorire l'integrazione: dagli accordi per i percorsi sulla legalità con il conseguimento del patentino, alle opportunità di formazione professionale in ambito marittimo (progetto *Marinando*, interventi nell'area della vela, della pesca e del trasporto marittimo, ecc.), al coinvolgimento in attività sportive, culturali e sociali.

Da segnalare alcune buone pratiche nell'area delle esperienze a favore dei minori autori e vittime di reati sessuali sia rispetto alla formazione specifica degli operatori anche

in integrazione con altre figure professionali del territorio e della ASL, sia rispetto ai possibili percorsi di intervento. Interessanti le esperienze – seppure ancora piuttosto limitate in alcune aree del Paese – relative ai ragazzi ai quali viene proposta la messa alla prova, che sollecita interventi di rete tra servizi della giustizia, degli enti locali e del terzo settore.

In queste prospettive di intervento va rinforzata e sollecitata l'adozione di un'ottica rivolta alla giustizia riparativa in cui l'obiettivo d'intervento, per quanto di competenza e in linea con le risoluzioni internazionali in materia, è quello di attivare un percorso di responsabilizzazione del ragazzo autore di reato. In questo senso sono in via di implementazione diverse esperienze con i ragazzi inseriti nei circuiti penali. Si tratta di interventi complessi e tuttavia fattibili, che richiamano l'esigenza di coinvolgere i diversi attori che animano una comunità territoriale.

Passando alle criticità, non si può non rilevare la carenza quantitativa e a volte qualitativa dell'offerta di risorse residenziali e semiresidenziali, soprattutto in alcune aree del Paese, che penalizza una piena applicazione delle misure alternative alla detenzione a favore dei minori soprattutto stranieri. Un'altra criticità è rappresentata dal sistema di cura per la difficile integrazione tra i servizi sanitari e i servizi minorili sia per quanto riguarda l'assistenza psicologica dei minori detenuti sia più in generale per coloro che sono portatori di patologie. Difficoltà di integrazione si riscontrano anche rispetto al mondo della scuola, soprattutto con le scuole secondarie di secondo grado, per costruire percorsi adeguati alle caratteristiche e ai vincoli dei minori in esecuzione penale. Inoltre sono sempre critiche le condizioni dei minori detenuti, soprattutto gli stranieri che rappresentano una quota significativa in tutto il Paese e che a volte permangono negli istituti non per le caratteristiche del reato o della pena, ma per l'assenza di alternative e la carenza di opportunità di integrazione e socializzazione.

Minori stranieri

La presenza dei bambini e ragazzi stranieri in Italia è fortemente cresciuta e oggi appaiono in sviluppo anche i servizi orientati all'accoglienza e all'aiuto. Questa Relazione dedica un capitolo apposito a questa dimensione (cfr. "Accompagnare il percorso verso una società interculturale"); qui vale la pena segnalare che una normativa severa sui permessi di soggiorno può favorire la clandestinità dei genitori e non permette di attivare percorsi di aiuto e sostegno alle responsabilità genitoriali. Sono ad esempio interessanti alcune esperienze sviluppate per il sostegno alla genitorialità a partire dai punti nascita nella preparazione al parto, nell'accompagnamento dei primi mesi di vita, nell'offerta di opportunità di integrazione sociale di conciliazione dei tempi, ad esempio in Emilia-Romagna nell'unione dei Comuni del Rubicone, a Napoli, a Firenze e Torino, con progetti promossi in gran parte a partire dalla L. 285.

Particolare attenzione va riservata ai minori stranieri non accompagnati. Come già ricordato in un altro capitolo, gli interventi rivolti a questa insieme eterogeneo di soggetti devono presentare alcune precise caratteristiche (Peano Cavatola, 2002): la progettazione di un percorso educativo duraturo con il minore; la partecipazione al percorso di tutti gli attori sociali che si occupano del minore in un lavoro di rete; l'individuazione di strumenti che consentano al minore di partecipare in modo effettivo a ogni momento della progettazione educativa; la nomina per ogni minore di un tutore con il compito di facilitare il lavoro di rete fra i diversi attori sociali coinvolti.

Nelle esperienze riguardanti i minori stranieri non accompagnati sono da segnalare alcuni punti di forza. Tra questi è l'adozione, seppur ancora limitata ad alcune realtà, dell'af-

fidamento omoculturale, ossia a famiglie appartenenti allo stesso gruppo culturale. Un'altra segnalazione meritano le comunità di accoglienza che stanno sviluppando un modello di intervento più articolato: esso prevede, oltre ad attività scolastiche e formative, l'apprendimento della lingua italiana e l'orientamento al lavoro, la presenza dei mediatori culturali come aiuto sia ai ragazzi sia all'équipe e le esperienze dei tutori volontari (già segnalate in un'altra occasione), che fungono da facilitatori dell'integrazione nelle dimensioni di vita sociale, culturale, lavorativa, accompagnando il minore e la comunità nei diversi percorsi.

Diverse sono comunque le criticità già indicate anche in altri capitoli. Rispetto *all'integrazione scolastica e al diritto alla salute* si assiste ancora a comportamenti contraddittori da parte di istituti scolastici e servizi sociosanitari. Basta pensare al fatto che, se anche i minori sono iscritti a scuola, essendo iscritti con riserva non possono godere della mensa gratuita o di altre agevolazioni pur necessarie in quanto esposti a una condizione di particolare precarietà economica e sociale.

Per quanto riguarda invece i *minori vittima della tratta* persistono le difficoltà di intercettare il fenomeno e attivare una rete di protezione efficace.

Profili professionali

Nel quadro ricognitivo finora proposto non possono essere dimenticate le dimensioni professionali riguardanti la moltitudine di operatori coinvolti nei processi di cura e di protezione dei bambini e delle loro famiglie in difficoltà. Alcuni recenti studi sulle professioni sociali mostrano che gli assistenti sociali che lavorano sul disagio nei servizi pubblici e privati sono circa 36.000, vale a dire che l'Italia ha 60 assistenti sociali ogni 100 mila abitanti, contro una media europea di 75 assistenti sociali ogni 100 mila (Benincasa, 2009). Se invece si guarda al numero di assistenti sociali dedicati al lavoro sociale con bambini e famiglie, si stima che la diffusione sia pari a un assistente sociale ogni 1.133 bambini. Gli psicologi in servizio sono, invece, 3 ogni 100 mila abitanti, contro una media europea di 23. Gli educatori rappresentano un'altra fragilità: sono laureati spesso sottoutilizzati nelle loro mansioni e vivono la loro condizione con forti sentimenti di frustrazione, pur dovendo gestire quotidianamente l'educazione e la protezione dei bambini. La loro presenza è di difficile rilevazione per la minore definizione del profilo e l'assenza di un albo professionale.

Si tratta di dati allarmanti che testimoniano come anche il sistema di prevenzione e protezione dei bambini sia gestito da un numero del tutto insufficiente di operatori. Anche questo rende i pochi operatori più vulnerabili nella gestione, spesso solitaria, di tantissimi casi con un carico di lavoro che certo non agevola un lavoro dedicato.

Le *tipologie contrattuali* maggiormente applicate, oltre al rapporto di dipendenza, risultano i contratti a progetto, e ciò comporta problematiche che vanno dalla precarietà e discontinuità lavorativa all'applicazione di tariffe inferiori a quelle previste contrattualmente. Tali tipologie di contratti risultano di particolare criticità proprio nei confronti di quei profili professionali e di quei servizi in cui il lavoro di recupero e di inclusione può avvenire con un rapporto di fiducia continuativo.

È necessaria una particolare attenzione, da parte delle istituzioni, alla formazione continua, alla funzione di supervisione per i professionisti e alla riqualificazione professionale dei servizi perché siano capaci di una presa in carico efficace. Non va sottovalutata la responsabilità dei servizi sociali e sociosanitari, che deve essere affidata a profili professionali specifici e competenti pena l'efficacia della programmazione e degli interventi. In particolare, va sottolineata la necessità di definire il profilo professionale dell'educatore professionale e il suo percorso formativo.

Bibliografia

AA.VV.

2005 *La partecipazione dei bambini*, in «Bambini», numero monografico, n. 3

Ambrosini, M.

2007 *Accogliere attivamente: formazione professionale e allievi immigrati*, in «Notiziario dell'Ufficio nazionale per i problemi sociali e il lavoro», n. 21, p. 31-42

Ameglio, G., Caffarena, C.

2002 *I consigli comunali dei ragazzi: un'esperienza di partecipazione*, Trento, Erickson

ANCI

2008 *Minori stranieri non accompagnati. Secondo rapporto ANCI 2007*, a cura di Monia Giovannetti, Roma, ANCI

Avveduto, S.

2006 *La croce del Sud. Arretratezza e squilibri educativi nell'Italia di oggi*, in «Dialogos. Problemi della scuola italiana», n. 65-66, giugno, versione consultabile all'indirizzo web: http://62.77.55.137/site/Scuola/Osservatorio/unla/scuola_osservatorio.htm

Bacchini, D., Boda, G., De Leo, G.

2004 *Promuovere la responsabilità. Percorsi di cittadinanza attiva*, Milano, Franco Angeli

Baldassarre, L., Lodi, D.

2002 *La parola all'infanzia. I ragazzi nel Palazzo di vetro*, in «Cittadini in crescita», n. 1, p. 21-31

Baldoni, A., Baruzzi, V.

2008 *Imparare la democrazia. I consigli comunali dei ragazzi nella provincia di Bologna e l'esperienza di Casalecchio di Reno*, Roma, Carocci

Balsamo, F. (a cura di)

1997 *Da una sponda all'altra del Mediterraneo. Donne immigrate e maternità*, Torino, L'Harmattan Italia

Barachini, I., Poli, R.

2005 *Di chi è questo spazio? Anche un po' mio ...*, in «Cittadini in crescita», n. 2-3, p. 46-52

Baraldi, C.

2001 *I diritti dei bambini e degli adolescenti. Una ricerca sui progetti legati alla legge 285*, Roma, Donzelli

Baraldi, C., Maggioni, G.

2000 *Una città con i bambini. Progetti ed esperienze del Laboratorio di Fano*, Roma, Donzelli

Baraldi, C. Maggioni, G., Mittica, M.P.

2003 *Pratiche di partecipazione. Teorie e meto-*

di di intervento con bambini e adolescenti, Roma, Donzelli

Baraldi, C., Maggioni, G., Pappalardo, F.

2003 *I diritti di cittadinanza dei minori tra partecipazione e controllo*, Urbino, Edizioni Goliardiche

Barbieri, G., Cipollone, P. (a cura di)

2007 *I poveri di istruzione*, in Brandolini, A., Saraceno C. (a cura di), *Povertà e benessere, una geografia delle disuguaglianze in Italia*, Bologna, Il mulino

Baruzzi, V.

2002 *Bambini e bambine si fanno strada. Percorsi sicuri casa-scuola e altri percorsi di autonomia*, Bologna, La mandragora

Baruzzi, V., Baldoni, A.

2004 *La democrazia s'impara. Consigli dei ragazzi e altre forme di partecipazione*, Bologna, La mandragora

2007 *Le parole chiave della cittadinanza democratica. Il dialogo tra le scuole e l'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna*, Milano, Franco Angeli

Baruzzi, V., Druifuca, A., Sgabbi, G.

2004 *La città senza incidenti. Strategie, metodi e tecniche per progettare mobilità sicura*, Bologna, La mandragora

Batini, F., Capecci, G.

2005 *Strumenti di partecipazione. Metodi, giochi e attività per l'empowerment individuale e lo sviluppo locale*, Trento, Erickson

Belotti, V., Ruggiero, R.

2008 *Vent'anni d'infanzia. Retorica e diritti dei bambini dopo la Convenzione dell'Ottantanove*, Milano, Guerini

Benincasa, M.L.

2009 *La tutela degli operatori come fattore di protezione per il bambino maltrattato*, relazione presentata al 5. Congresso CISMAL, Taormina 19 giugno

Berry, J.W.

2007 *Acculturation Strategies and Adaptation*, in Lansford, J.E., Deater-Deckard, K., Bornstein, M.H., *Immigrant families in contemporary society*, New York, Guilford Press

Bertozi, R.

2005 *Le politiche sociali per i minori stranieri non accompagnati*, Milano, Franco Angeli

Besozzi, E.

2005 *Insieme a scuola anche in futuro*, in Besozzi, E., Tiana, M.T. (a cura di), *Insieme a*

- scuola 3: la terza indagine regionale, Milano, Fondazione ISMU, p. 95-112
- Besozzi, E., Colombo, M. (a cura di)**
2007 *Giovani stranieri in Lombardia tra presente e futuro. Motivazioni, esperienze ed aspettative nella scuola e nella formazione professionale*, Milano, Osservatorio regionale per l'integrazione e la multietnicità, Fondazione ISMU
- 2009 *Tra formazione e lavoro. Giovani stranieri e buone pratiche nel sistema di Ifp regionale*, Milano, Osservatorio regionale per l'integrazione e la multietnicità
- Besozzi, E., Colombo, M., Santagati, M.**
2009 *Giovani stranieri, nuovi cittadini. Le strategie di una generazione "ponte"*, Milano, Franco Angeli-Fondazione ISMU
- Bianchi, D.**
2007 *Bambini e violenza: l'impegno dell'Italia per la prevenzione e la protezione*, relazione presentata alla giornata di studio *La violenza in ambito familiare*, Roma, 14 novembre
- Bichi, R. (a cura di)**
2008 *Separated children. I minori stranieri non accompagnati*, Milano, Franco Angeli-Fondazione ISMU
- Blangiardo, G.**
2009 *Gli aspetti quantitativi della presenza straniera in Italia: aggiornamenti e prospettive*, in Fondazione ISMU, XIV Rapporto sulle migrazioni 2008, Milano, Franco Angeli
- Boccacin, L., Rossi, G.**
2004 *Stili partecipativi emergenti nel volontariato giovanile*, Milano, Franco Angeli
- Boda, G.**
2001 *Life skill e peer education: strategie per l'efficiacia personale e collettiva*, Firenze, La nuova Italia
- 2006 *L'educazione tra pari. Linee guida e percorsi operativi*, Milano, Franco Angeli
- Boeri, T., Galasso, V.**
2007 *Contro i giovani. Come l'Italia sta tradendo le nuove generazioni*, Milano, Mondadori
- Bounous, M., et al.**
2004 *Sportiva/mente*, Quaderno n. 1 di «Progetto famiglia», Conegliano, Banca della Marca
- Bratti, M., Checchi, D., Filippin, A.**
2007 *Da dove vengono le competenze degli studenti? I divari territoriali nell'indagine OCSE PISA 2003*, Bologna, Il mulino
- Bricco, M. (a cura di)**
2003 *Sguardi bambini. Dar voce a pensieri, emozioni e fantasie con il teatro e altri linguaggi artistici*, Novara, Interlinea
- Bugli, V.**
2009 *Diventare latinos e latinas a Milano*, in Vissconti, L.M., Napolitano, E.M., *Cross generation marketing*, Milano, Egea
- Campani, G., Lapov, Z., Carchedi, F. (a cura di)**
2002 *Le esperienze ignorate. Giovani migranti tra accoglienza, indifferenza e ostilità*, Milano, Franco Angeli
- Campus, A. (a cura di)**
2004 *Minori stranieri soli: tra politiche di accoglienza e politiche di controllo sociale: un'analisi territoriale*, Roma, Officina
- Cannarella, M., Lagomarsino, F., Queirolo Palmas, L. (a cura di)**
2007 *Hermanitos. Vita e politica della strada tra i giovani latinos in Italia*, Verona, Ombre corte
- CENSIS**
2008 *Vissuti ed esiti della scolarizzazione dei minori di origine immigrata in Italia. Sintesi dei risultati*, Roma, consultabile all'indirizzo web: www.censis.it
- Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza**
1998 *Infanzia e adolescenza: diritti e opportunità. Orientamenti alla progettazione degli interventi previsti nella legge n. 285/97*, Firenze, Istituto degli Innocenti
- 1999 *In strada con bambini e ragazzi*, Firenze, Istituto degli Innocenti (Pianeta infanzia, n. 12)
- 2007a *Come cambia la vita dei bambini. Indagine statistica multiscopo sulle famiglie*, Firenze, Istituto degli Innocenti (Questioni e documenti, n. 42)
- 2007b *Esperienze e buone pratiche oltre la legge 285/97*, a cura di Emanuele Pellicanò e Riccardo Poli, Firenze, Istituto degli Innocenti (Questioni e documenti, n. 45)
- 2009 *Monitoraggio del Piano di sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia*, Firenze, Istituto degli Innocenti
- Chiari, P., Fanlo Cortès, I., Marra, R.**
2008 *Le condizioni di vita dei giovani ecuadoriani a Genova: situazioni problematiche e prospettive di intervento*, in Padovano, S. (a cura di), *Delitti denunciati e criminalità sommersa*. 2. Rapporto sulla sicurezza urbana in Liguria, Genova, Brigati, p. 67-102

Cirlini, F., et al. (a cura di)

2007 *Il parco che vorrei. Esperienze di progettazione partecipata nei comuni di Albinea, Cadelbosco Sopra e Quattro Castella*, Bologna, La mandragora

CISIS - Gruppo di lavoro Politiche sociali

2009 *Nomenclatore nazionale degli interventi e servizi sociali*, Roma

CISMAI

2008 *Dichiarazione di consenso in tema di abuso sessuale all'infanzia* (2001), in Emilia-Romagna, CISMAI, *Violenza e salute. Il bambino al centro, pensieri ed esperienze di protezione*, a cura di Alberto Calciolari e Maria Teresa Pedrocco Biancardi, Regione Emilia-Romagna (Quaderno del Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza, n. 18)

Cittadinanzattiva

2000 *Transiti. Trenta progetti per la salute dei giovani. Secondo almanacco delle buone pratiche in sanità*, Roma, Cittadinanzattiva

Colombo, E., Domaneschi, L., Marchetti, C.

2009 *Una nuova generazione di italiani. L'idea di cittadinanza tra i giovani figli di immigrati*, Milano, Franco Angeli

Colombo, G.

2006 *Maternità e cura di sé e dell'altro*, in atti del Convegno "Non solo madre, non sola" Verona, 10 novembre, organizzato da Comune di Verona e Il melograno, consultabile all'indirizzo web: <http://www.melograno.org/sito19/main.php?p=6>

Colombo, M.

2008 *Diffondere le buone pratiche: la banca dati dei progetti di educazione interculturale*, in Osservatorio regionale per l'integrazione e la multietnicità (Lombardia), *L'immigrazione straniera in Lombardia: la settima indagine regionale: Rapporto 2007*, a cura di Gian Carlo Blangiardo, Milano, Fondazione ISMU, p. 293-308

2009 *Disagio e insoddisfazione a scuola: un ostacolo per il futuro?*, in Besozzi, E., Colombo, M., Santagati, M., *Giovani stranieri, nuovi cittadini. Le strategie di una generazione "ponte"*, Milano, Franco Angeli

Consiglio d'Europa

2004 *Facets of interculturality in education*, Bruxelles

Consiglio d'Europa. Comitato dei ministri

2003 Rec 20 (2003): *Recommendation (2003) 20 of the Committee of Ministers to member states concerning new ways of dealing with*

juvenile delinquency and the role of juvenile justice, consultabile all'indirizzo web: www.coe.int/t/e/legal.../1Rec_2003_20E_Juvenile_delinq.pdf

Consiglio d'Europa. Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa

2003 *Revised European Charter on the Participation of Young People in Local and Regional Life. Charter without the status of a convention Adopted by the Congress of Local and Regional Authorities of Europe (10th session – 21 May 2003 – Appendix to the Recommendation 128)*

2003 Rec 128 (2003): *Recommendation 128 (2003) on the Revised European Charter on the participation of young people in local and regional life*

Consiglio nazionale dell'ordine degli psicologi

2007 *Riflessioni sullo stato attuale dei servizi integrati per l'infanzia, l'adolescenza e la famiglia e sul ruolo degli attori professionali*, Roma

Cosolo Marangon, P.

2000 *I consigli municipali dei ragazzi. Manuale pedagogico per la gestione*, Torino, EGA

Croce, M., Gnemmi, A.

2003 *Peer education. Adolescenti protagonisti nella prevenzione*, Milano, Franco Angeli

Cussiànovich, A., Marquez, M.A.

2002 *Towards a Protagonist Participation of Boys, Girls and Teenagers*, Lima, Save the Children Regional Office Sweden

D'Angella, F., Orsenigo, A.

1999 *Tre approcci alla progettazione*, in *La progettazione sociale*, Torino, EGA (Quaderni di animazione e formazione)

Dalla Zuanna, G., Farina, P., Strozza, S.

2009 *Nuovi italiani. I giovani immigrati cambieranno il nostro Paese?*, Bologna, Il mulino

Delors, J. (a cura di)

1997 *Nell'educazione un tesoro. Rapporto all'UNESCO della Commissione internazionale sull'educazione per il 21. secolo presieduta da Jacques Delors*, Roma, Armando

Dente, F.

2001 *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali n. 328/2000 e servizio sociale professionale*, in «La rivista di servizio sociale», n. 3

Di Bonaventura, F.

2006 *La partecipazione politica giovanile. Nuovi*

ve politiche e nuove generazioni a confronto, Brescia, Cavinato

Donati, P., Colozzi, I. (a cura di)

1997 *Giovani e generazioni*, Bologna, Il mulino

Drigo, C., Santamaria, F.

2009 *Tutore volontari e bambini. L'esperienza del Garante per l'infanzia nel Veneto*, Milano, Guerini

Emilia-Romagna. Assemblea legislativa

2005 *Abitare le istituzioni. I giovani e l'assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna dialogano*, a cura di Pina Lalli, Firenze, Giunti

Eurispes, Telefono azzurro

2002 3. *Rapporto nazionale sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza*, Roma, Eurispes

2003 4. *Rapporto nazionale sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza*, Roma, Eurispes

2004 5. *Rapporto nazionale sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza*, Roma, Eurispes

2005 6. *Rapporto nazionale sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza*, Roma, Eurispes

2006 7. *Rapporto nazionale sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza*, Roma, Eurispes

Favaro, G., Luatti, L. (a cura di)

2004 *L'intercultura dall'A alla Z*, Milano, Franco Angeli

2008 *Il tempo dell'integrazione. I centri interculturali in Italia*, Milano, Franco Angeli

Ferrari, V., Fornaia, W., Dal Lago, C.

2005 *L'orecchio verde di una città. Una ricerca intervento sull'infanzia nel territorio di Albino*, Bergamo, Edizioni Junior

Fondazione Giovanni Agnelli e Gruppo di Coordinamento per la demografia - sis (a cura di)

2006 *Generazioni, famiglie, migrazioni. Pensando all'Italia di domani*, Torino, Fondazione Giovanni Agnelli

Fondazione Paideia

2007 *La città che ascolta i bambini. Desideri, paure e attese dell'infanzia*, Torino, Fondazione Paideia

Frabboni, F., Montanari, F.

2006 *La città educativa e i bambini*, Milano, Franco Angeli

Frazer, H., Marlier, E. (eds.)

2007 *Tackling child poverty and promoting the social inclusion of children. Peer review of*

good practices in the EU, Bruxelles, EU DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities

Freire, P.

2002 *Pedagogia degli oppressi*, Torino, EGA

Friuli Venezia Giulia. Ufficio del tutore pubblico dei minori

2007 *Educare attraverso la democrazia e la cittadinanza. Esperienze di partecipazione democratica nei consigli comunali dei ragazzi in Friuli Venezia Giulia*, a cura di Milanese, F. e Burzotta, N., Udine, Forum

Galdus società cooperativa (a cura di)

2007 *Prisma. Il successo formativo dei giovani stranieri nella scuola superiore e nella formazione professionale. Dall'analisi dei casi alla proposta di un modello di intervento*, rapporto di ricerca, Regione Lombardia DG Istruzione formazione e lavoro, consultabile all'indirizzo web: www.galdus.it/publicazioni.html

Gallina, V. (a cura di)

2006 *Letteralismo e abilità per la vita*, Roma, Armando

Gelli, B.

2007 *Le nuove forme della partecipazione. Un approccio interdisciplinare*, Roma, Carocci

Giani Gallino, T.

2005 *Differenze generazionali e modelli di vita*, in Pati, L. (a cura di), *Educare alla genitorialità tra differenze di genere e generazioni*, Brescia, La scuola

Granata, A.

2008 *Se gioventù potesse: le seconde generazioni di musulmani in Italia*, in Santerini, M., Branca, P. (a cura di), *Alunni arabofoni a scuola*, Roma, Carocci, p. 90-103

Grandolfo, M., Donati, S., Giusti, A.

2002 *Indagine conoscitiva sul percorso nascita 2002. Aspetti metodologici e risultati nazionali*, Roma, Centro nazionale di epidemiologia, sorveglianza e promozione della salute - Istituto superiore di Sanità

Gruppo di lavoro per la Convenzione sui diritti del fanciullo

2007 *I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia. 3° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia 2006-2007*, Roma

Hart, R.

2002 *La partecipazione dei bambini. Teorie e pratiche di coinvolgimento dei giovani città-*

- dini nello sviluppo comunitario e nella cura dell'ambiente, Roma, Arciragazzi e Unicef
- Iervese, V.**
- 2004 *Il torto e l'arancione. Sulla comunicazione tra due culture*, Roma, Mediascape
- Iori, V.**
- 2005 *Etica della cura e reti informali nel welfare territoriale*, in Iori, V., Mortari, L. (a cura di), *Per una città solidale. Le risorse informali nel lavoro sociale*, Milano, Unicopli
- Iori, V. (a cura di)**
- 2009 *Il sapere dei sentimenti*, Milano, Franco Angeli
- Isfol**
- 2006 *Accogliere e integrare. Esperienze Equal in tema di immigrazione*, Roma
- ISTAT**
- 2005 *Condizioni di salute e ricorso ai servizi sanitari*, Roma, ISTAT
- 2006a *Gravidanza, parto e allattamento al seno*, Roma, ISTAT
- 2006b *Parentela e reti di solidarietà. Indagine multiscopo sulle famiglie. Famiglia e soggetti sociali. Anno 2003*, Roma, ISTAT
- 2006c *Previsioni demografiche nazionali*, Roma, ISTAT
- 2006d *Strutture familiari e opinioni su famiglia e figli. Indagine multiscopo sulle famiglie. Famiglia e soggetti sociali. Anno 2003*, Roma, ISTAT
- 2007 *Essere madri in Italia*, Roma, ISTAT
- 2008a *100 statistiche per il Paese. Indicatori per conoscere e valutare*, Roma, ISTAT
- 2008b *Natalità e fecondità della popolazione residente: caratteristiche e tendenze recenti*, Roma, ISTAT
- 2008c *La popolazione straniera residente in Italia al 1° gennaio 2008*, in «Statistiche in breve», 9 ottobre, Roma, ISTAT
- 2008d *La vita quotidiana nel 2007*, Roma, ISTAT
- 2009a *I consumi delle famiglie. Anno 2007*, Roma, ISTAT
- 2009b *La povertà in Italia nel 2008*, in «Statistiche in breve», 30 luglio, Roma, ISTAT
- 2009c *Rapporto annuale. La situazione del Paese nel 2008*, Roma, ISTAT
- Italia. Ministero del lavoro e della previdenza sociale**
- 2002 *Bambini, lavori e lavoretti*, Roma, ISTAT
- Italia**
- 1998 *I diritti attuati. Secondo rapporto del Governo italiano sulla Convenzione delle Nazioni unite sui diritti del fanciullo*, a cura del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, versione integrale consultabile all'indirizzo web: <http://www.minori.it/?q=secondo-rapporto-diritti-infanzia-adolescenza>
- 2009 *Diritti in crescita. Terzo-quarto rapporto alle Nazioni unite sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia*, a cura dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, Firenze, Istituto degli Innocenti
- Italia. Dipartimento per gli affari sociali, Centro nazionale di documentazione e analisi sull'infanzia e l'adolescenza**
- 1997 *Un volto o una maschera? I percorsi di costruzione dell'identità. Rapporto 1997 sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia*, [Roma], Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per gli affari sociali
- Italia. Dipartimento per gli affari sociali, Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza**
- 2001 *Non solo sfruttati o violenti. Bambini e adolescenti del 2000*, a cura di Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, Presidenza del consiglio dei ministri, Dipartimento per gli affari sociali, Firenze, Istituto degli Innocenti
- Italia. Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Osservatorio nazionale per l'infanzia**
- 2006 *L'eccezionale quotidiano. Rapporto sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia*, a cura del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, Firenze, Istituto degli Innocenti
- Italia. Ministero dell'ambiente**
- 2001 *I bambini trasformano la città. Metodologie e buone prassi della progettazione partecipata con i bambini*, Roma
- Italia. Ministero dell'economia e delle finanze, Ministero della pubblica istruzione**
- 2007 *Libro bianco sulla scuola*, Roma, settembre
- Italia. Ministero dell'interno**
- 2007 *1° Rapporto sugli immigrati in Italia*, a cura di Marzio Barbagli, Roma, Ministero dell'interno, consultabile all'indirizzo web: <http://www.interno.it/mininterno/export/sites>

/default/it/sezioni/ministero/dipartimenti/dip_immigrazione/pubblicazioni.html

Italia. Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

2006a *La dispersione scolastica. Indicatori di base per l'analisi del fenomeno*, Roma, dicembre

2006b *Linee di indirizzo sulla cittadinanza democratica e legalità*, Prot. N. 5843/A3 del 16 ottobre 2006

2006c *Missione salute. Indagine sulle iniziative realizzate*, Roma

2009a *10 anni di scuola statale a.s. 1998-1999 a.s. 2008-2009. Dati, fenomeni e tendenze del sistema di istruzione*, Roma, febbraio

2009b *Alunni con cittadinanza non italiana, scuole statali e non statali. Anno scolastico 2007-2008*, Roma, aprile

Italia. Ministero della giustizia, Commissione nazionale consultiva e di coordinamento per i rapporti con le regioni, gli enti locali ed il volontariato

2008 *Linee guida in materia di inclusione sociale a favore delle persone sottoposte a provvedimenti dell'autorità giudiziaria*, Roma, consultabile all'indirizzo web: www.giustizia.it/data/multimedia/2394.pdf

Italia. Ministero della pubblica istruzione

2007 *Indicazioni per il curriculum per la scuola dell'infanzia e per il primo ciclo d'istruzione*, Roma

2007b *La via italiana per la scuola interculturale e l'integrazione degli alunni stranieri*, a cura dell'Osservatorio nazionale per l'integrazione degli alunni stranieri e l'educazione interculturale, consultabile all'indirizzo web: <http://www.pubblica.istruzione.it/dgstudente/intercultura/intercultura.shtml>

Lansdown, G.

2001 *Promouvoir la participation des enfants au processus décisionnel démocratique*, Firenze, UNICEF Innocenti Research Centre

Legambiente

2009 *Ecosistema bambino 2008. 11. Rapporto di Legambiente sulle politiche a favore della partecipazione degli under 14 nei Comuni capoluogo di provincia*, Roma, Legambiente

Lepori, B.

1992 *La nascita e i suoi luoghi*, Como, Red

Livi Bacci M.

1999 *Quanto "contano" i giovani?*, in Diaman-

ti, I. (a cura di), *La generazione invisibile*, Milano, Il Sole 24 ore

Lorenzo, R.

2000 *Futuri passati e futuri possibili: bambini e progettazione partecipata*, in «Cittadini in crescita», n. 2-3, p. 25-36

Malizia, G., Pieroni, V., Santos Fermino, A.

2008 *Individuazione e raccolta di buone prassi mirate all'accoglienza, formazione e integrazione degli immigrati*, rapporto Cnos/Fap, Ciosf/Fp, Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali

Mancini, R.

2008 *La buona reciprocità*, Cittadella, Assisi

Mantovani, D.

2008 *Gli studenti stranieri sui banchi di scuola*, in Gasperoni, G. (a cura di), *Le competenze degli studenti in Emilia-Romagna. I risultati di PISA 2006*, Bologna, Il mulino

Marinopoulos, S.

2006 *Nell'intimo delle madri. Luci ed ombre della maternità*, Milano, Feltrinelli

Maurizio, R.

2002 *Protagonismo e partecipazione. Un percorso di lettura*, in «Rassegna bibliografica», n. 1-2, p. 5-30

Melossi, D., Giovannetti, M.

2002 *I nuovi sciuscià. Minori stranieri in Italia*, Bari, Donzelli

Moletto, A., Zucchi, R. (a cura di)

2006 *Progetto "La pedagogia dei genitori". Risorsa per l'educazione e la formazione*, Torino, Elena Morea

Moro, A.C.

2003 *Nuovi modelli di famiglia: quali relazioni, quale tutela per i soggetti deboli*, relazione al 22° Convegno dell'Associazione italiana dei magistrati per i minorenni e la famiglia "Genitori, figli e giustizia: autonomia della famiglia e pubblico interesse" Parma, 13-15 novembre, consultabile all'indirizzo web: <http://www.minori.efamiglia.it/>

Moro, G.

1998 *Manuale di cittadinanza attiva*, Roma, Carocci

Novara, D.

2006 *La gestione dei conflitti a scuola: una questione di distanza*, in «Scuola e didattica», dicembre, p. 7-9

Novara, D., Regoliosi, L.

2007 *I bulli non sanno litigare*, Roma, Carocci

OCSE

2006 *Where immigrant students succeed: a comparative review of performance and engagement in PISA 2003*, Paris

2009 *What works in migrant education? A review of evidence and policy options*, by Deborah Nusche, Directorate for education, in «Oecd Education Working paper» n. 22, consultabile all'indirizzo web: [www.oilis.oecd.org/olis/2009doc.nsf/linkto/edu-wkp\(2009\)1](http://www.oilis.oecd.org/olis/2009doc.nsf/linkto/edu-wkp(2009)1)

Osservatorio infanzia e adolescenza (Emilia-Romagna)

2005 *Crescere in Emilia-Romagna. Primo rapporto sui servizi e sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza*, Azzano San Paolo, Junior

Pagliarini, C.

1996 *Manuale dei consigli comunali dei ragazzi*, Roma, Democrazia in erba

Pati, L.

2009 *L'educazione tra crisi di autorevolezza e crisi d'identità*, in «Pedagogia e vita», n. 2

Peano Cavatola, F.

2002 *Rispondere ai bisogni educativi dei minori stranieri non accompagnati: una sfida impossibile?*, in «Minori giustizia», n. 3-4, p. 113-129

PIDIDA

2009a *Diritti dell'infanzia e dell'adolescenza: l'analisi delle politiche regionali. La parola alle Regioni*, Roma

2009b *La partecipazione di bambine, bambini, ragazze e ragazzi a livello istituzionale. Principi e standard minimi per un percorso con l'istituzione*, Roma

Pietropolli Charmet, G.

2000 *I nuovi adolescenti*, Milano, Cortina

Poloni, S.

2008 *La stima dei minori stranieri non accompagnati in Italia e in Lombardia*, in Bichi, R. (a cura di), *Separated children. I minori stranieri non accompagnati*, Milano, Franco Angeli-Fondazione ISMU

Portes, A., Rumbaut, R.G.

2001 *Legacies. Story of the Immigrant Second Generation*, New York, Russell Sage Foundation

Pozzobon, A., Baccichetto, A., Gheller, S.

2005 *Giovani e partecipazione. Il progetto area montebellunese: processi di empowerment della comunità locale*, Milano, Franco Angeli

Queirolo Palmas, L., Torre, A. (a cura di)

2005 *Il fantasma delle bande*, Genova, Fratelli Frilli

Raciti, P.

2004 *La cittadinanza e le sue strutture di significato*, Milano, Franco Angeli

Rizza, S.

1997 *La città e i cittadini*, Caltanissetta, Centro studi Cammarata

Rosci, E.

2007 *Mamme acrobate*, Milano, Rizzoli

Rossi Doria, M.

2005 in *Voci della scuola 2006: idee e proposte per l'autonomia e la formazione*, a cura di Giancarlo Cerini, Mariella Spinosi, Napoli, Tecnodid, p. 227-240

2007 *Democrazia, scuola, equità*, in «Insegnare», n. 1, p. 17-20

Ruggiero, R.

2007 *Diritti e bambini. Un percorso di lettura*, in «Rassegna bibliografica», n. 1, p. 5-27

Sabbadini, L.L.

2005 *Essere padri: tempi di cura e organizzazione di vita*, relazione al Convegno «La paternità in Italia» Roma, 20 ottobre, organizzato da ISTAT, consultabile all'indirizzo web: <http://www.istat.it/istat/eventi/2005/paternita2005/>

Santerini, M.

2001 *Educare alla cittadinanza. La pedagogia e le sfide della globalizzazione*, Roma, Carocci

Save the children Italia

2007 *Forum dei ragazzi e delle ragazze sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza*, Roma, Save the children Italia

Save the children Italia, Bertozzi, R.

2006 *Pratiche di accoglienza I – Aggancio, inserimento, mediazione, rimpatrio*, Progetto Equal Palms, Roma, Save the Children Italia

Sayad, A.

1979 *Les enfants illégitimes*, in «Actes de la Recherche en Sciences Sociales», nn. 25-26-27, p. 61-82; 117-135

Scamozzi, S.

2005 *Patti e movimenti generazionali: una politica del futuro*, in Calvi, G. (a cura di), *Generazioni a confronto*, Venezia, Marsilio, p. 55-79

Sequi, R. et al.

1999 *La comunità solidale: la leva giovanile, un'esperienza di cittadinanza attiva contro la dispersione scolastica*, Roma, Carocci

Sgritta, G.

1993 *Politica sociale e cittadinanza*, in Donati, P.P., *Fondamenti di politica sociale*, Roma, NIS

Silva, C., Campani, G.

2004 *Crescere errando. Minori immigrati non accompagnati*, Milano, Franco Angeli

Simoni, M., Zucca, G. (a cura di)

2007 *Famiglie migranti. Primo rapporto nazionale sui processi d'integrazione sociale delle famiglie immigrate in Italia*, Milano, Franco Angeli

Società italiana di pediatria

2007 *Proposta di un modello assistenziale per bambini e adolescenti con malattie croniche, genetiche e/o disabilità ad elevata complessità assistenziale e per le loro famiglie*, Roma, BET multimedia

Spinelli, A., Grandolfo, M.

2007 *I bisogni di salute*, Reparto salute della donna e dell'età evolutiva Centro nazionale di epidemiologia, sorveglianza e promozione della salute, Istituto superiore di sanità

Stranges, M.

2008 *Dinamiche demografiche e mercato del lavoro in Italia*, in «Quaderni europei sul nuovo welfare», n. 10, maggio, p. 192-209

Strozza, S.

2008 *Partecipazione e ritardo scolastico dei ragazzi stranieri e d'origine straniera*, in «Studi emigrazione», n. 171, p. 699-721

Strozzi, P., Filippini, T.

2002 *Delle regole da fare insieme alle maestre*, in «Bambini», n. 4, p. 55-59; n. 5, p. 56-69

Tognetti Bordogna, M. (a cura di)

2004 *Ricongiungere la famiglia altrove. Strategie, percorsi e modelli dei ricongiungimenti famigliari*, Milano, Franco Angeli

Tonucci, F., Rissotto, A.

1995 *Perché abbiamo bisogno della partecipazione dei bambini? L'importanza della partecipazione dei bambini nella trasformazione delle città*, Roma, Istituto di scienze e tecnologie della cognizione del CNR

Triani, P.

2002 *Sulle tracce del metodo*, Milano, Università Cattolica di Milano

UNICEF

2001 *Young voices. Opinion survey of children and young people in Europe and Central Asia*, Geneva, UNICEF

2005 *Costruire città amiche delle bambini e dei bambini. Nove passi per l'azione*, Roma, UNICEF

UNICEF Comitato per l'Italia, Caritas italiana

2005 *Uscire dall'invisibilità. Bambini e adolescenti di origine straniera in Italia*, Roma

UNICEF Innocenti Research Centre

2005a *La città con i bambini. Città amiche dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia*, Firenze, UNICEF Innocenti Research Centre

2005b *La povertà dei bambini nei paesi ricchi*, Firenze, UNICEF Innocenti Research Centre (Report Card Innocenti, n. 6)

2007 *Prospettiva sulla povertà infantile: un quadro comparativo sul benessere dei bambini nei paesi ricchi*, Firenze, UNICEF Innocenti Research Centre (Report Card Innocenti, n. 7)

Unione europea. Commissione europea

2005 *Una nuova solidarietà tra le generazioni di fronte ai cambiamenti demografici*, Libro verde, marzo

2006 COM(2006)367 definitivo: *Comunicazione della Commissione verso una strategia dell'Unione Europea sui diritti dei minori* [SEC(2006) SEC(2006) 889]

2007 COM(2007)244 definitivo: *Comunicazione della commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Promuovere la solidarietà tra le generazioni*

Unione europea. Parlamento europeo

2007 Ris P6-TA(2007)0283 (2007): *Risoluzione del Parlamento europeo del 21 giugno 2007 sulla delinquenza giovanile: il ruolo delle donne, della famiglia e della società* (2007/2011(INI))

Unione europea. Social protection committee

2008 *Child poverty and well-being in the EU. Current status and way forward*, Luxembourg, Office for official publications of the European Communities

Valle d'Aosta. Assessorato sanità, salute e politiche sociali

2007 4. report. *Le associazioni giovanili in Valle d'Aosta. Un'analisi delle associazioni giovanili presenti sul territorio regionale*, a cura di Roberto Maurizio e Sabrina Biscaro, consultabile all'indirizzo web: http://www.regione.vda.it/servsociali/polgiovanili/gruppiregionali/grl_polgiovanili_i.asp

Volpi, R.

2004 *Liberiamo i bambini*, Roma, Donzelli

*Finito di stampare nel mese di novembre 2009
presso la Litografia IP, Firenze*